

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2015/2016



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**A FORMAÇÃO DAS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA NA
UNIÃO EUROPEIA RUMO A UMA POLÍTICA EUROPEIA DE
SEGURANÇA COMUM**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**Ricardo Jorge Amaral Bessa
MAJ INF GNR**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A FORMAÇÃO DAS FORÇAS E SERVIÇOS DE
SEGURANÇA NA UNIÃO EUROPEIA RUMO A UMA
POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA COMUM**

MAJ GNR Ricardo Jorge Amaral Bessa

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2015/2016

Pedrouços 2016



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A FORMAÇÃO DAS FORÇAS E SERVIÇOS DE
SEGURANÇA NA UNIÃO EUROPEIA RUMO A UMA
POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA COMUM**

MAJ GNR Ricardo Jorge Amaral Bessa

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2015/2016

Orientador: TCOR GNR ADMIL Nuno Miguel Parreira da Silva

Pedrouços 2016



Declaração de compromisso Anti Plágio

Eu, **Ricardo Jorge Amaral Bessa**, declaro por minha honra que o documento intitulado **“A formação das Forças e Serviços de Segurança na União Europeia rumo a uma política europeia de segurança comum”** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **CEMC 2015/2016** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 14 de junho de 2016

Ricardo Jorge Amaral Bessa
Major GNR



Agradecimentos

Este trabalho de investigação foi desenvolvido com a colaboração de diversas pessoas, sem as quais não teria sido viável a sua concretização, razão pela qual manifesto a minha imensa gratidão.

Na hora da sua conclusão, é em primeiro lugar, devida uma palavra de profundo agradecimento ao meu orientador – Tenente-Coronel GNR Nuno Miguel Parreira da Silva - a quem tenho que apresentar publicamente o meu agradecimento pelo muito me ensinou na qualidade de seu orientando, mas também realçar todas as suas competências profissionais e humanas, que o tornam um modelo para mim e para muitos outros. Este trabalho não teria a mesma configuração e matéria, sem os seus pareceres assertivos, constante disponibilidade e objetividade das suas lições.

Gostaria de deixar, de forma particular, o meu reconhecimento a todos os docentes do Curso de Estado-Maior Conjunto 2015/2016, pela forma indubitavelmente capaz e manifestamente sábia com transmitiram e compartilharam conhecimentos sobre os assuntos de segurança e defesa.

Um agradecimento também especial ao Coronel de Cavalaria do Exército Português Rui Manuel da Silva Ferreira, diretor do Curso de Estado-Maior Conjunto 2015/2016, pela sua permanente presença e apoio para a realização deste e dos outros trabalhos do curso.

Não poderei deixar de dirigir um sentido e especial agradecimento a todos os entrevistados, nomeadamente: (da GNR), o Tenente-General Manuel Couto, meu Comandante-Geral; o Major-General Rui Moura; o Major-General Domingues Pascoal; o Tenente-Coronel Leal Gouveia; (da PJ), a Coordenadora Superior Carla Falua; o Mestre Paulo Malaquias; (da PSP), o Intendente Sérgio Felgueiras e o Subintendente Hugo Cruz; que prontamente concordaram em serem entrevistados, e que sem a sua colaboração esta investigação não teria sido viável.

A todos os que me apoiaram de forma mais direta na concretização deste estudo, nomeadamente, aos camaradas do Gabinete CEPOL da Guarda Nacional Republicana, o meu obrigado pelo apoio e encorajamento, assim como a todos a quem por lapso não tenha dirigido o meu agradecimento.

Por fim, destaco a minha família nuclear, esposa e filhas, pelo tempo que as privei da minha disponibilidade, pela alegria, boa disposição e incentivo que me transmitiram em todos os momentos, e a quem dedico este trabalho.



Índice

Introdução	1
1. Abordagem metodológica.....	5
1.1. Percurso da investigação.....	5
1.2. Instrumentos de recolha	6
1.3. Análise e interpretação de dados	7
2. Formação em domínios prioritários para a UE – a dimensão interna.....	9
2.1. De Maastricht a Lisboa: Breve súmula do percurso histórico	9
2.2. Importância da PCSD e a relação com a Segurança Interna.....	15
2.3. Síntese conclusiva.....	19
3. Rumo à Agência da União Europeia para a Formação Policial.....	20
3.1. Antecedentes e estrutura organizativa da CEPOL.....	20
3.2. Funcionamento da CEPOL	25
3.3. Argumentos para um progresso comum – Perspetiva da CEPOL.....	28
3.4. Síntese conclusiva.....	30
4. A participação Portuguesa na Academia Europeia de Policia.....	31
4.1. Papel das Forças e Serviços de Segurança	31
4.2. O caso da GNR na CEPOL.....	33
4.3. Síntese conclusiva.....	34
5. Apresentação e análise dos resultados	36
5.1. Análise dos Resultados	36
5.2. Síntese conclusiva.....	43
Conclusões e Recomendações	44
Bibliografia.....	48

Índice de Anexos

Anexo A — A CEPOL em números	Anx A - 1
------------------------------------	-----------

Índice de Apêndices

Apêndice A — Modelo de Análise	Apd A - 1
--------------------------------------	-----------



Apêndice B — Guião da Entrevista	Apd B - 1
Apêndice C — Codificação dos segmentos e análise de conteúdo das entrevistas.	Apd C - 1

Índice de Figuras

Figura 1 – Distribuição das agências de justiça e assuntos internos da UE	14
Figura 2 – CEPOL: Estrutura organizativa em 16 fevereiro 2016	21
Figura 3 – Pessoal da CEPOL por Nacionalidade em 2014.....	23
Figura 4 – Evolução do orçamento da CEPOL (2006-2014)	24
Figura 5 – Número de participantes em atividades CEPOL (2003-2014).....	24
Figura 6 – Sistema da CEPOL para a identificação das necessidades de formação	25
Figura 7 - Estrutura do percurso da investigação	Apd A - 2

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Áreas e subáreas de formação CEPOL nos anos 2010 a 2015	26
Tabela 2 – Painel de Entrevistados.....	36
Tabela 3 – Contributo da formação das forças e serviços de segurança na consolidação dos objetivos da PCSD	37
Tabela 4 – Papel das agências europeias de formação e a cooperação das forças e serviços de segurança da UE.....	38
Tabela 5 – Objetivos das agências da UE vocacionadas para a formação das forças e serviços de segurança.....	39
Tabela 6 – Melhorias nas forças e serviços de segurança para a prossecução dos objetivos das agências da UE	40
Tabela 7 – Potenciação da intervenção da GNR na CEPOL.....	42
Tabela 8 – Modelo de Análise	Apd A - 1



Resumo

A criminalidade organizada opera cada vez mais em colaboração alargada, elevada mobilidade e grande diversificação nas suas formas de atuar. Após os recentes atentados terroristas em Paris e em Bruxelas as preocupações relacionadas com as ameaças à segurança da União Europeia (UE) estão cada vez mais na agenda política.

O objetivo geral desta investigação foi analisar a importância que a formação comum das polícias da UE e o seu papel na Academia Europeia de Polícia (CEPOL) têm para a Guarda Nacional Republicana (GNR), compreendendo a importância desta formação na implementação da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

Esta investigação procurou uma recolha de informação adequada, possibilitando a compreensão do fenómeno em estudo, adotando uma estratégia de investigação qualitativa, concretizada a partir de uma pesquisa documental e um inquérito por entrevista semiestruturada, cujos dados foram objeto de análise de conteúdo.

Como resultado principal destacou-se o diagnóstico que fundamenta eventuais mudanças ou orientações que a GNR possa vir a prosseguir no âmbito da sua posição na CEPOL.

Concluiu-se que a prossecução da segurança na UE exige uma adequada articulação entre a segurança interna e a segurança externa, bem como da importância das agências da UE em geral, e em particular, da CEPOL cuja missão de formação comum é essencial.

Palavras-chave

CEPOL, Forças e Serviços de Segurança, formação comum, PCSD, União Europeia.



Abstract

Organised crime is increasingly operating in extended collaboration, high mobility and great diversity in their ways of acting. After the recent terrorist attacks in Paris and Brussels the concerns about threats to security of the European Union (EU) are increasingly on the political agenda.

The general objective of this research was to analyse the importance of common training in the context of the EU's police forces and its role in the European Police College (CEPOL) have in the Portuguese Guarda Nacional Republicana (GNR), understanding the importance of this training in the implementation of the Common Security and Defence Policy (CSDP).

This research looked for a collection of adequate information, adopting a qualitative research strategy, enabled the understanding of the phenomenon under study, adopting a qualitative research strategy, implemented from desk research and a survey by semi-structured interviews, whose data were subject to content analysis.

The main result highlighted the diagnosis set that underlies any changes or guidelines that GNR is likely to continue in its position on CEPOL.

It was concluded that further security in the EU requires proper coordination between internal security and external security, and the importance of EU agencies in general, and in particular CEPOL whose common training mission is essential.

Keywords

CEPOL, Security Forces and Services, joint training, CSDP, European Union.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AED	Agência Europeia de Defesa
CEPOL	Academia Europeia de Polícia (<i>European Police College</i>)
COSI	Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
EES	Estratégia Europeia de Segurança
ELSJ	Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
EM	Estado-Membro
ESIUE	Estratégia de Segurança Interna da União Europeia
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GEACEPOL	Gabinete de Estudos e Assessoria CEPOL da GNR
GNR	Guarda Nacional Republicana
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IUM	Instituto Universitário Militar
JAÍ	Justiça e Assuntos Internos
PCN	Ponto de Contacto Nacional (<i>National Contact Point</i>)
OE	Objetivo Específico
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PE	Parlamento Europeu
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PJ	Polícia Judiciária
PSP	Polícia de Segurança Pública
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
SEAE	Serviço Europeu para a Ação Externa
SPI	Sistema Político Internacional
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TI	Trabalho de Investigação Individual
TL	Tratado de Lisboa
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia



Introdução

A presente investigação enquadra-se no âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto do Departamento de Estudos Pós-graduados do Instituto Universitário Militar, e o tema que desenvolvemos no nosso Trabalho de Investigação Individual (TII), com o título “A formação das Forças e Serviços de Segurança (FSS) na União Europeia rumo a uma política europeia de segurança comum”, insere-se no âmbito da cooperação policial internacional, sendo necessário cada vez mais destacar e relacionar o papel que as várias agências europeias têm tido neste domínio.

As ameaças à segurança não se detêm nas fronteiras de cada Estado-Membro (EM), pelo que a capacidade da União Europeia (UE) para as combater é cada vez mais um assunto presente na agenda política. Nos últimos anos, grupos da criminalidade organizada têm vindo a operar cada vez mais como empresas globais, revelando colaboração alargada, elevada mobilidade e grande diversificação nas suas formas de atuar. A preocupação pelas questões europeias de segurança comum estará ainda mais na agenda política Europeia após os atentados terroristas, em 13 de novembro de 2015, na cidade de Paris na França e, em 22 de março de 2016, na cidade de Bruxelas na Bélgica.

Assim, como resposta a estes fenómenos, a UE tem dado preponderância à formação de qualidade dos altos funcionários dos serviços de polícia de toda a Europa de modo a melhorar a luta contra a criminalidade transfronteiriça. Como exemplo, realçamos o papel central que tem sido desempenhado pela Academia Europeia de Polícia (CEPOL) na componente formativa e partilha de boas práticas como forma de contribuir para reforçar a capacidade de resposta às novas ameaças, com particular incidência nas que têm uma dimensão europeia, ou externa às suas fronteiras comuns.

De facto, só assegurando as vantagens e oportunidades para a cooperação policial na UE que a visão partilhada da componente da formação afigura, poderemos otimizar o desempenho das polícias europeias nas problemáticas criminais partilhadas. Neste contexto, a investigação desta temática assume especial importância na caracterização de instituições europeias que perseguem esse objetivo, como é o caso da CEPOL, bem como na avaliação da sua eficácia e eficiência.

Na linha de investigação que seguimos procurámos aumentar o conhecimento no domínio da formação das FSS na UE, designadamente a participação portuguesa na CEPOL, incidindo especialmente sobre o caso da Guarda Nacional Republicana (GNR) e o seu posicionamento perante a formação em contexto da cooperação policial na UE.



As FSS na UE encaram um desafio comum de elevada complexidade, onde a concretização da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), hoje mais que nunca, urge ser consolidada.

Constitui uma aspiração desta investigação, que os resultados obtidos representem um contributo válido para a prossecução da melhoria contínua das ações de formação em prol da adequada preparação dos recursos humanos da GNR.

Relativamente ao objeto de estudo e a sua delimitação, de acordo com Hernandez Sampieri (2006), importa referir que o mesmo deverá ocorrer em três domínios distintos: o tempo, o espaço e o conteúdo. Considerando ainda, a existência de uma cuidada e atenta revisão bibliográfica, orientada para as mais diversas fontes (Sampieri, et al., 2006, p. 264), o objeto de estudo do nosso trabalho será a formação das FSS da UE.

O tema que se pretende abordar está delimitado desde o período do Pós Tratado de Lisboa, e a consequente criação da PCSD até à atualidade. Contudo, é apresentado o percurso histórico desde o tratado de Maastricht pelo seu impacto no período que nos é relevante.

Também o espaço terá de ser delimitado para que o objetivo seja atingido com sucesso, pelo que iremos restringir o nosso estudo ao contexto Europeu, e mais detalhadamente ao Português.

Relativamente à delimitação do conteúdo, desde muito cedo compreendemos a grande abrangência do tema que nos foi apresentado como desafio a desenvolver, pelo que a opção foi por restringir a uma linha específica de investigação adequada ao objetivo que iremos apresentar, em detrimento de muitas outras que poderiam ser seguidas.

Assim, o objetivo geral desta investigação é analisar a importância que a formação comum no contexto das polícias da UE e o seu papel na CEPOL têm para a GNR.

Para atingir este objetivo definimos como objetivos específicos (OE), os apresentados seguidamente:

- OE1 – Compreender a importância da formação das Forças e Serviços de Segurança na implementação da Política Comum de Segurança e Defesa.
- OE2 – Caracterizar o papel das instituições europeias, nomeadamente a CEPOL, no contexto da formação comum das Polícias da União Europeia.
- OE3 – Analisar a concretização dos objetivos da CEPOL enquanto agência da União Europeia vocacionada para a formação de questões essenciais para a segurança.



- OE4 – Analisar a forma de potenciar as ações de formação, no contexto da UE, por uma força de segurança portuguesa (GNR).

Identificámos a seguinte Questão Central (QC): “De que forma pode a GNR maximizar a sua participação no contexto da CEPOL?”.

E associadas à QC, formulamos as seguintes Questões Derivadas (QD):

- QD1 – Qual a importância da formação das Forças e Serviços de Segurança ao nível de implementação da Política Comum de Segurança e Defesa?
- QD2 – Em que medida a CEPOL contribuiu para a cooperação policial no contexto da formação comum das Forças e Serviços de Segurança da União Europeia?
- QD3 – Os objetivos da CEPOL têm sido concretizados relativamente às questões essenciais da segurança da União Europeia?
- QD4 – Considerando as ações de formação no contexto CEPOL, tem a GNR oportunidade e capacidade para potenciar a sua participação?

Apresentado, de forma breve, a metodologia de investigação importa referir que esta desenvolveu-se em função das questões levantadas, central e derivadas, que assumiram, inevitavelmente, um papel orientador de todo o processo. Neste sentido, optámos por uma estratégia de investigação qualitativa, que se fundamentou pela sua flexibilidade e pelo facto de existir um número reduzido de unidades de amostragem, mas também porque pretendíamos que a recolha de informação fosse desenvolvida com profundidade e continuidade, possibilitando a compreensão do fenómeno em estudo na sua totalidade. Os métodos e instrumentos utilizados foram: a entrevista individual e a análise documental.

O presente trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos principais, que possibilitam uma apresentação sequencial lógica de toda a investigação, por forma a obter as respostas às questões de investigação apresentadas.

No primeiro capítulo, descrevemos os aspetos essenciais da investigação, designadamente a definição dos objetivos da investigação, a síntese do percurso de investigação e a justificação das opções metodológicas adotadas.

No segundo capítulo, pretendemos apresentar o enquadramento da formação como elemento essencial e central do nosso trabalho, considerando-a na perspetiva dos domínios prioritários para a UE, efetuando uma abordagem sintética do percurso dos tratados fundamentais da UE e apresentando a relevância da PCSD e a sua ligação com a Segurança



Interna.

De seguida, no terceiro capítulo, apresentamos os antecedentes da nova estrutura da Agência da União Europeia para a Formação Policial, evolução da CEPOL, que estará concretizada em 1 de julho de 2016, desenvolvendo os aspetos relevantes da formação comum das FSS da UE para áreas securitárias essenciais para a União e o papel central que a CEPOL tem tido, nos seus diferentes contextos, desde a sua constituição em 2001.

No quarto capítulo, abordámos a participação portuguesa na CEPOL, descrevendo o papel das FSS¹ nacionais, nomeadamente, das escolas ou institutos de polícia da GNR, da Polícia de Segurança Pública (PSP) e da Polícia Judiciária (PJ), bem como o desenvolvimento mais detalhado da situação da GNR na CEPOL.

Finalmente, no quinto capítulo, efetuámos a análise e apresentação dos resultados do trabalho de campo obtido com base nas entrevistas realizadas.

A nossa investigação termina com a apresentação das conclusões alcançadas, as suas limitações, bem como as recomendações para futuros trabalhos de investigação.

¹ Importa referir, sem desenvolver, que no contexto Português “só se encontra a distinção entre Forças e Serviços de Segurança nas respetivas Leis Orgânicas e na Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, pois a Constituição da República Portuguesa e a própria Lei de Segurança Interna são omissas no que respeitam a essa definição” (Silva, 2013, p. 12).



1. Abordagem metodológica

1.1. Percurso da investigação

Como todas as pesquisas empíricas, a nossa atravessou vários estádios desde o desconhecimento à descoberta, ulteriormente à representação mental dos processos e ao seu confronto com os factos e observações e, finalmente, a materialização dessa representação, visando a difusão do saber. Assim, identificámos três momentos que correspondem a três graus de maturação diferentes da pesquisa, nomeadamente, a exploração, a análise e a síntese (Santos e Lima, 2015, p. 36).

O percurso de investigação desenvolveu-se em função das questões levantadas, central e derivadas, que assumem, de forma incontornável, um papel orientador de todo o processo (Cfr. Modelo de Análise e Estrutura do percurso da investigação, em Apêndice A). A nossa opção metodológica foi por uma estratégia de investigação qualitativa, fundamentada no facto de identificarmos um número reduzido de unidades de amostragem e por pretendermos uma recolha de informação em profundidade, possibilitando a exploração de diferentes facetas e dimensões, com o propósito de compreendermos o fenómeno em estudo de forma holística.

Considerando o carácter incitador da pesquisa empírica em investigações qualitativas, como a que desenvolvemos no nosso trabalho, é notória a ligação entre as problemáticas e os dados ao longo do desenvolvimento do projeto de investigação (Coutinho, 2014). Efetivamente, Coutinho (2014) considera que analisar e interpretar os dados qualitativos, é uma tarefa tão essencial quanto complexa, na medida em estes dados podem ser diversificados e a distinção entre a fase de recolha e a de análise pode ser difícil de conseguir.

Outro momento decisivo no desenvolvimento da investigação foi o da definição do principal método de amostragem, tendo sido constituída uma amostra de conveniência ou intencional por forma a assegurar os objetivos que nos propusemos na investigação. Esta opção, sendo um método não probabilístico e que não permite a generalização dos resultados, garante no entanto que os casos sejam selecionados de forma estratégica. Contudo, temos consciência que a impossibilidade de generalizar resultados, para além do contexto criado, estabelece uma limitação na nossa investigação.

Para o nosso percurso de investigação, definimos o objetivo geral, os objetivos específicos, a questão central e as questões derivadas, já apresentas na introdução.

Relativamente à justificação do *design* da pesquisa a adotar, optámos pela



qualitativa, dado que esta permite a ligação dos dados empíricos com as questões iniciais do estudo e, em última instância, com suas conclusões. Define também até que ponto as interpretações obtidas podem ser generalizadas para um universo maior ou para outras situações, no nosso estudo pretendemos obter o posicionamento da GNR perante a formação em contexto da cooperação policial Europeia na CEPOL.

Finalmente, quanto às nossas opções metodológicas é ainda importante realçar que o presente TII seguiu todas as normas e procedimentos definidos pelo IUM² nas NEP/ACA 010 e 018 (IESM, 2013; IESM, 2015), bem como, na publicação de Santos e Lima (2015) designada “Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação”.

1.2. Instrumentos de recolha

Como método e instrumento utilizado destacámos as entrevistas individuais semiestruturadas realizadas, sendo que estas foram passíveis de tratamento através da análise de conteúdo.

Outro método distinto a que recorremos foi a análise documental, fortalecida com o recurso à bibliografia nacional e internacional existente sobre a temática, com o cuidado de coletar sugestões, para a constituição de uma base documental alargada.

Todas as entrevistas de aprofundamento realizadas foram do tipo semiestruturadas e dirigidas pelo próprio investigador, o que por um lado, atribuiu uma certa maleabilidade e autonomia às respostas dos entrevistados mas, por outro lado, também originou condicionamentos por fatores de ordem cultural, cognitiva, motivacional e até conjuntural. Para este efeito, utilizou-se um guião composto por um combinado de matérias ou quesitos articulados entre si que permitiram a compreensão do tema em análise nas suas diferentes dimensões e níveis, e permitiu que os entrevistados não abordassem temas dispersos (Cfr. Guião da Entrevista - Apêndice B).

Ainda neste âmbito, importa salientar que foi realizada uma abordagem prévia aos entrevistados e cedido o guião da entrevista, permitindo que estes interpretassem e se posicionassem face aos tópicos do guião, dando o tempo necessário para que estruturassem a sua opinião e apreendessem os significados atribuídos. Esta abordagem permitiu ainda que o entrevistador tivesse uma perspetiva inicial da forma como os entrevistados representaram as problemáticas em discussão.

Direcionados pela objetividade imposta pelos próprios requisitos de uma

² De acordo com o decreto-lei 249/2015, de 28 de outubro, é aprovada a nova orgânica do ensino superior militar, em que são consagradas as especificidades no contexto do ensino superior, e aprova o estatuto do IUM, que integrou o Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM).



investigação com estas características foi procurada a diversidade possível no processo de seleção dos entrevistados identificados e contactados. Assim, no nosso entendimento, mais do que entrevistar um vasto universo da população sobre o tema em questão, a opção mais adequada seria entrevistar em profundidade pessoas que reunissem cumulativamente os seguintes requisitos essenciais:

- Tivessem conhecimentos teóricos e/ou competências profissionais sobre a CEPOL, com reconhecimento na esfera das FSS;
- Já tivessem estado, ou ainda estejam, ligados a funções institucionais com responsabilidades nos processos das FSS relacionados com a CEPOL.

Como seria espectável, a aplicação destes critérios incidiu sobre um número muito delimitado de profissionais. Desta forma, realizamos oito entrevistas semiestruturadas a profissionais reconhecidos, sendo quatro a vários níveis hierárquicos na GNR, duas na PSP e duas na PJ.

Com este processo procurou-se clarificar e incluir as conceções dos entrevistados sobre a importância para a GNR da formação comum no contexto das polícias da UE e o seu papel na CEPOL, apurando algumas particularidades e regularidades. Porém, num determinado momento concluímos que, repetidamente, as entrevistas já não traziam informação adicional e que se tornava cada vez mais difícil identificar entrevistados adequados, pelo que se optou por concluir os procedimentos em curso, recorrendo ao critério de redundância ou saturação, e foi tomada a decisão de não realizar mais entrevistas.

1.3. Análise e interpretação de dados

Um método muito utilizado para a análise de texto é a análise de conteúdo. Este método utiliza-se para analisar dados de investigações em que os dados relevantes estão na forma de texto (Krippendorff, 1980; Marshall e Rossman, 1989; Schutt, 2009).

A análise de conteúdo é um método que pode ser utilizado, com êxito, na análise de entrevistas semiestruturadas que originam dados textuais a partir dos quais é necessário extrair um sentido (Bardin, 2011).

Esta técnica permite sistematizar a análise de material textual, procurando identificar e quantificar a ocorrência de palavras, frases, ou temas; considerados relevantes para uma posterior comparação (Coutinho, 2014).

De acordo com Bardin (2011) existem três momentos subsequentes na análise de conteúdo de tipo exploratório, nomeadamente; a (1) pré-análise, a (2) exploração do



material e o (3) tratamento dos resultados.

O primeiro contacto com os documentos, após a organização do material recolhido para análise mais detalhada, permitindo formular as questões norteadoras e identificação de indícios que alicercem as conclusões finais (Coutinho, 2014), constituiu no nosso estudo a fase da análise documental que nos permitiu sustentação para avançar para o trabalho de campo com a aplicação das entrevistas.

Na exploração do material, procedemos à codificação dos dados em bruto das entrevistas de acordo com o quadro teórico que lhes serviu de referência, transformando-as, por um processo sistemático, numa representação do seu conteúdo (Bardin, 2011; Coutinho, 2014).

Na nossa investigação, para cada uma das entrevistas concretizadas foram executadas análises detalhadas, posteriormente, o esclarecimento foi objeto de análise de conteúdo, empregando para a concretização grelhas de análise temáticas (Cfr. Codificação dos segmentos e análise de conteúdo das entrevistas - Apêndice C).

A informação obtida desvendou uma matéria muito relevante, viabilizando uma análise de conteúdo prolífica, através da qual organizámos e compreendemos toda a informação recolhida.



2. Formação em domínios prioritários para a UE – a dimensão interna

2.1. De Maastricht a Lisboa: Breve súmula do percurso histórico

Depois da queda do Muro de Berlim, aconteceram na Europa inúmeras transformações, assim como em países que vivem na sua proximidade. Temáticas que influenciaram decisivamente o Sistema Político Internacional (SPI) como a reunificação da Alemanha, a desagregação da União Soviética e uma nova conceção de polaridade mundial, assumiram-se no novo contexto internacional.

A cimeira de Maastricht gerou a designada Política Externa e de Segurança Comum (PESC), sustentada numa clara visão coletiva de que os países da Europa teriam que juntar energias caso pretendessem conseguir alguma influência no mundo pós-Guerra Fria, pelo que teriam de ser dados à UE os recursos políticos e institucionais que esta precisava para alcançar tal desígnio. Contudo, os EM não cederam os recursos essenciais desde o início, sendo gradualmente fortalecidos, particularmente, pela primeira vez pelo Tratado de Amesterdão, pela instituição do cargo de Alto Representante da PESC³, e posteriormente pelo Tratado de Lisboa (TL), pela implementação do Serviço Europeu para a Ação Externa⁴ (SEAE) (Vitorino e Bertoncini, 2011).

Uma preocupação, ainda amplamente discutida na atualidade, é a melhoria da regulação a garantir a livre circulação de pessoas dentro da UE, que teve os seus primórdios no terceiro pilar do Tratado de Maastricht com o estabelecimento da cooperação policial e judiciária, bem como veio estimular a UE a envolver-se nas esferas da imigração e do asilo (Vitorino e Bertoncini, 2011).

A PESC foi criada pelo Tratado de Maastricht como o segundo pilar dos três que constituíam a arquitetura institucional da UE. Esta política exerce influência tanto no plano interno como no plano externo da UE, derivado aos objetivos seguidamente apresentados: (1) salvaguardar os valores comuns, os interesses básicos e a independência da UE; (2) reforçar a segurança do bloco e dos seus membros; (3) trabalhar para a manutenção da paz e do reforço da segurança internacional; (4) desenvolver e consolidar a democracia e o Estado de Direito e (5) respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais (União Europeia, 2016).

³ Cfr. Artigo 26º do TUE.

⁴ É o serviço diplomático da UE. O seu objetivo é garantir uma maior coerência e eficácia da política externa da UE, reforçando, assim, a influência da Europa a nível mundial. Para mais informação consultar o sítio http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eeas/index_pt.htm.



Segundo Monteiro (2011), o Tratado de Amesterdão⁵ reforçou a PESC, através da conceção das missões de *Petersberg*⁶ dotando a UE da capacidade de decisão necessária para garantir o domínio político e a condução estratégica de operações de prevenção de conflitos e de gestão de crises, recorrendo a missões humanitárias e de evacuação, de manutenção da paz, bem como por meio de forças de combate para a gestão de crises, abrangendo operações de restabelecimento da paz.

Por outro lado, em 1999 foi criada a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) como instrumento da PESC. Esta política adotou o princípio de que a UE necessitaria de ter capacidade de atuação autónoma, sustentada em forças militares fiáveis. Este princípio estava suportado pela necessidade de responder a crises internacionais. Logo, surgiu a necessidade de munir a UE de capacidades militares credíveis, consubstanciada com a aprovação do *Helsinki Headline Goal*⁷, que pressupunha o levantamento até 2003 das capacidades imprescindíveis à execução do espectro integral das missões de *Petersberg*, que passaram a estar discriminadas num catálogo de forças. Consequentemente, em 2004, foi aprovado o *Headline Goal 2010*, que constituiu um complemento ao documento anterior, alargando os períodos de execução para projetos previstos (Monteiro, 2011)

No mesmo contexto, em 2002 foi assinado um acordo de colaboração entre a UE e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), reconhecido como *Berlin Plus Arrangements*⁸, que permitia à UE, em caso de necessidade, o acesso às capacidades militares da OTAN. Desta forma, em matérias de defesa, foi oficializada a ligação entre as duas organizações referidas (Monteiro, 2011).

Na mesma época, em 2003, foi aprovada a Estratégia Europeia de Segurança (EES) pelo Conselho Europeu que, segundo Monteiro (2011), constituiu um documento único na

⁵ Para uma análise mais detalhada consultar: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_pt.pdf.

⁶ “As Missões de *Petersberg* são especializadas em missões de carácter humanitário ou de evacuação de cidadãos; missões de manutenção da paz (*peace-keeping*) e missões executadas por forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz (o que incluirá a dimensão de *peace-enforcing*). No que concerne a estas missões, o novo art.º 29.º TUE de Amesterdão autoriza os EM a adotarem posições comuns, decisões, decisões-quadro e convenção para a cooperação policial em matérias de luta contra o terrorismo no âmbito do III Pilar. O Conselho da UEO que adotou estas missões a 19 de Junho 1992 e que Amesterdão viria a incluir no art.º 17.º, parágrafo 2 reuniu-se no Palácio de *Petersberg*, nome da localidade alemã perto de Bona” (Xavier, 2010).

⁷ Pretendeu-se, durante a reunião do Conselho Europeu de Helsínquia (dezembro de 1999), definir uma capacidade militar cujo objetivo era desenvolver a futura Força Europeia de Reação Rápida. Ver mais informação no sitio http://www.consilium.europa.eu/pt/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/acfa4c.htm.

⁸ Acordos finalizados no início de 2003, entre a UE e a OTAN, que permitia à UE fazer uso dos meios e capacidades da OTAN para as operações de gestão de crises lideradas pela UE. Para mais informação consultar o sitio http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/berlin/index_en.htm.



edificação europeia. O mesmo autor também referiu que com esta estratégia pretendia-se estabelecer uma doutrina para a PESC, através da identificação dos desafios globais e das principais ameaças securitárias, bem como três objetivos estratégicos da UE no âmbito da segurança e da defesa: (1) enfrentar as ameaças, (2) criar segurança na vizinhança europeia e (3) defender o multilateralismo efetivo.

No primeiro dia de dezembro de 2009 entrou em vigor o TL⁹, consequentemente deu-se a abolição dos tradicionais pilares da arquitetura da UE e o domínio da Justiça e Assuntos Internos (JAI) fica consolidado na ambição de conceber um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ¹⁰) dentro da União (Guedes e Elias, 2010).

Com esta modificação, o processo de decisão entre governos tornou-se residual com a extensão do voto por maioria qualificada no Conselho a quase todas as matérias neste âmbito, tais como: vistos, imigração legal, cooperação judiciária em matéria penal, EUROJUST¹¹ e proteção civil¹². O Parlamento Europeu vê os seus poderes ampliados, tendo codecisão na quase totalidade dos domínios da JAI, e dará o seu consentimento prévio nos domínios em que não tem esse poder. As competências dos parlamentos dos EM beneficiam com o alargamento dos seus poderes, considerando a ampliação dos períodos para análise de compatibilidade com o princípio de subsidiariedade¹³, bem como mantêm a autonomia de constituir os recursos de cooperação das autoridades de segurança interna¹⁴ (DGAI, 2010). É ainda criado um Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (COSI)¹⁵ (art.º 71.º do TFUE) (Guedes e Elias, 2010).

A Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (ESIUE), aprovada pelo Conselho Europeu de 25 e 26 de março de 2010, define diretrizes estratégicas de ação rumo a um modelo de segurança europeu, correspondendo o capítulo V à Cooperação Operacional (União Europeia, 2010, p. 25). Neste contexto, é dada grande importância ao

⁹ Assinado a 13/12/2007, entrou em vigor a 01/12/2009.

¹⁰ Criado para assegurar a livre circulação de pessoas e oferecer um nível elevado de proteção aos cidadãos. O ELSJ abrange domínios políticos como a gestão das fronteiras externas da União, a cooperação judiciária em matéria civil e penal e a cooperação policial. Para mais informação consultar o sítio http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/justice_freedom_security.html?locale=pt&root_default=SUM_1_CODED_%3D23.

¹¹ A *European Union Judicial Cooperation Unit* (Unidade Europeia de Cooperação Judiciária) é uma agência da UE cuja missão é ajudar as autoridades nacionais a cooperarem para lutar contra as formas graves de criminalidade organizada que envolvem mais do que um país da UE. Para mais informação consultar o sítio <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/languages/pt.aspx#>.

¹² Cfr. art.ºs 77.º, 79.º, 82.º a 86.º, 88.º e 196.º do TFUE.

¹³ Cfr. art.ºs 12.º, 88.º n.º2 e 85.º n.º1 do TFUE.

¹⁴ Cfr. art.ºs 72.º e 73.º TFUE.

¹⁵ Criado pela Decisão do Conselho 2010/131/EU, de 25 de fevereiro de 2010.



COSI com o objetivo geral de fortalecer e garantir a cooperação operacional relacionada com matérias de segurança interna na UE (Gouveia, 2012, p. 79).

O projeto de integração europeu, instituído pelos tratados de Roma (1957) passou por várias alterações, como é observável nas revisões feitas aos tratados que as promoveram. Desde o Tratado de Maastricht (1992), atravessando pelo Tratado de Amesterdão (1997) e pelo Tratado de Nice (2001), e mais tarde ainda pelo Tratado de Lisboa (2007), é evidente a carência de instrumentos de auxílio na estrutura governativa, nomeadamente de outros atores além dos Estados e das instituições supranacionais europeias, como por exemplo as agências da UE (Malaquias, 2012, p. 16).

No domínio da eficácia no terreno, no que concerne ao trabalho das agências, instituições e organismos, foram criadas várias agências específicas da UE, das quais destacamos: a EUROPOL¹⁶, com os principais objetivos de recolher e partilhar informações, bem como, de simplificar a cooperação entre as autoridades policiais na luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada; a EUROJUST, assegurando a coordenação e a intensificação da eficácia das autoridades judiciais; e a FRONTEX¹⁷, encarregue da direção da cooperação operacional nas fronteiras externas (União Europeia, 2010, p. 17).

Também noutros domínios foram igualmente criados outros organismos e redes, enfatizando o investimento na inovação e na formação, como um objetivo estratégico, fundamental para a formação e cooperação policial europeia, nomeadamente, a CEPOL¹⁸ que veio desempenhar um papel decisivo (União Europeia, 2010, p. 28).

Para realizar as tarefas legais, técnicas ou científicas específicas dentro da União, foram estabelecidas um conjunto de agências descentralizadas. Estas agências reguladoras da UE constituíram-se de forma independente e possuem personalidade jurídica própria. O valor acrescentado que estas agências trazem concretiza-se com a facilitação da implementação de políticas, o aperfeiçoamento do diálogo e a ajuda na partilha de

¹⁶ A *European Union's law enforcement agency* (Serviço Europeu de Polícia) é uma agência da UE que tem como missão ajudar as autoridades policiais nacionais a combater a criminalidade internacional e o terrorismo. Para mais informação consultar o sítio <https://www.europol.europa.eu/>.

¹⁷ A *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union* (Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas) é uma agência da UE que visa reforçar a segurança nas fronteiras, assegurando a coordenação das ações dos EM na aplicação de medidas comunitárias relacionadas com a gestão das fronteiras externas. Para mais informação consultar o sítio <http://frontex.europa.eu/>.

¹⁸ O *European Police College* (Academia Europeia de Polícia) é uma agência da UE com o propósito de proporcionar aos polícias europeus formação e aprendizagem sobre aspetos fundamentais para a segurança da UE, visando potenciar a partilha de experiência e boas práticas no domínio da aplicação coerciva da lei. Para mais informação consultar o sítio <https://www.cepola.europa.eu/pt>.



informações e de conhecimento, prestando ainda, apoio objetivo aos EM e às instituições da UE. Assim, na área da JAI, além das quatro já referidas, atualmente existem as seguintes agências:

- eu-LISA¹⁹ - Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no ELSJ;
- EASO²⁰ - Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo;
- EIGE²¹ - Instituto Europeu para a Igualdade de Género;
- EMCDDA²² - Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência;
- FRA²³ - Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

As agências JAI da UE estão dispersas por diferentes EM (Cfr. Mapa da Figura 1) tendo estabelecido uma rede para a promoção da cooperação, bem como entendimentos bilaterais e multilaterais em áreas de interesse comum nas relações externas ou na formação (União Europeia, 2014, p. 3).

¹⁹ A *European Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice* é uma agência que visa o apoio à execução das políticas da UE em matéria de justiça e dos assuntos internos através da gestão de sistemas informáticos de grande escala. Para mais informação consultar o sítio <http://www.eulisa.europa.eu/Pages/default.aspx>.

²⁰ A *European Asylum Support Office* é uma agência da UE que visa contribuir para a aplicação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), mediante o apoio, a facilitação, a coordenação e o reforço da cooperação prática entre os países da UE e um centro independente de conhecimentos especializados no domínio do asilo. Para mais informação consultar o sítio <https://easo.europa.eu/>.

²¹ O *European Institute for Gender Equality* é uma agência europeia que tem por missão apoiar o trabalho dos governos dos países da UE e das instituições europeias (especialmente a Comissão) no domínio da promoção da igualdade entre homens e mulheres. Para mais informação consultar o sítio <http://eige.europa.eu/>.

²² O *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* existe para fornecer à UE e aos seus EM uma imagem objetiva dos problemas europeus relacionados com droga e uma base científica sólida para sustentar o debate sobre esta matéria. Para mais informação consultar o sítio <http://www.emcdda.europa.eu/about-PT>.

²³ A *European Union Agency for Fundamental Rights* é uma agência da UE que visa proporcionar às instituições da UE e aos EM assistência, independente e fundamentada, e competências no domínio dos direitos fundamentais. Para mais informação consultar o sítio <http://fra.europa.eu/pt>.

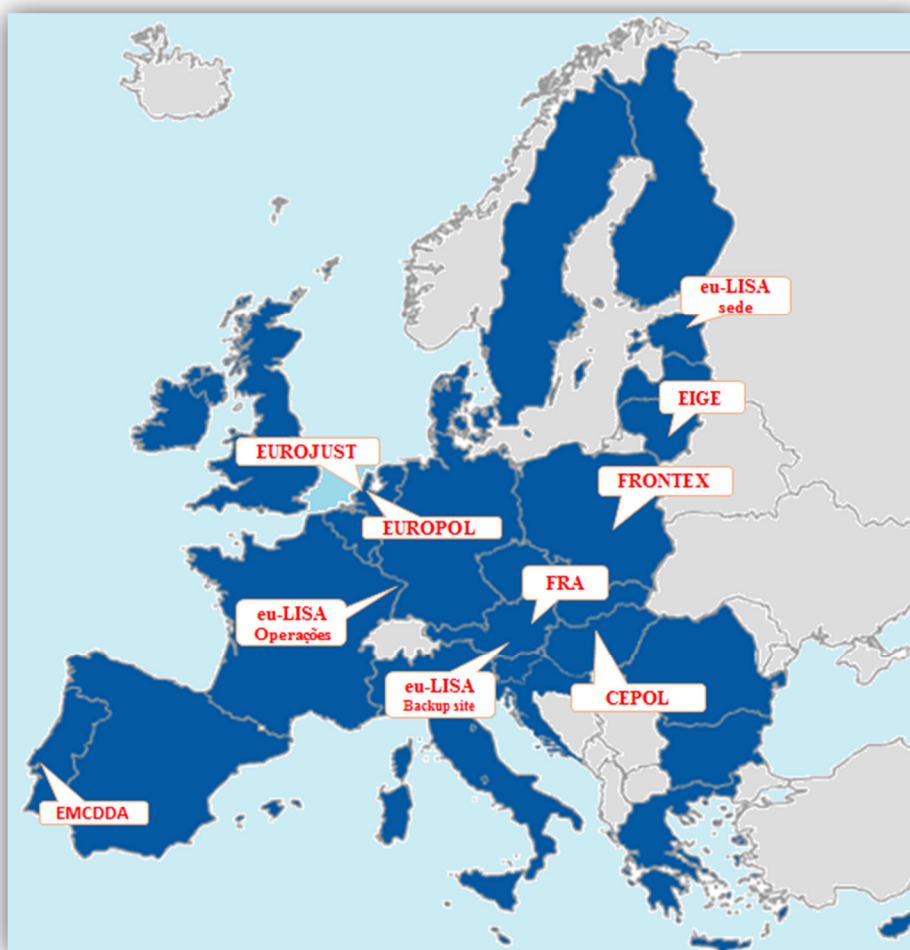


Figura 1 – Distribuição das agências de justiça e assuntos internos da UE

Fonte: Adaptado (União Europeia, 2014)

Ainda em referência à ESIUE importa destacar que estão igualmente identificados os principais riscos ligados à criminalidade e às ameaças com que a Europa tem que lidar, nomeadamente: (1) terrorismo; (2) criminalidade organizada; (3) tráfico de droga; (4) cibercriminalidade; (5) tráfico de seres humanos; (5) exploração sexual de menores e pornografia infantil; (6) criminalidade económica e corrupção; (7) tráfico de armas; e (8) criminalidade transfronteiriça (Conselho da UE, 2010, p.2).

De acordo com o Conselho da UE (2010, p.2), estas ameaças evoluem de forma rápida a par do progresso da ciência e da tecnologia, com o propósito de conseguirem beneficiar de forma ilegal da prosperidade das sociedades abertas europeias, porém, colocando em causa os valores dessas mesmas sociedades.

Por último, no TL identifica-se que, com o objetivo de obter uma política de defesa comum, a alteração da própria semântica atingiu um enorme alcance político. A mudança da denominação de Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) para Política Comum



de Segurança e Defesa (PCSD), constituindo parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), patenteia o nível de ambição dos EM e da própria UE, traduzido pela assunção oficial na letra do tratado, de que têm interesses comuns de segurança e defesa e que pretendem desenvolvê-los conjuntamente (Teixeira, 2010, p. 24).

Como corolário, relativamente à importância do TL, realçado por Severiano Teixeira (2010, p. 21), este tratado “constitui, indiscutivelmente, um momento fundamental na história da construção europeia”, do qual destacamos alguns aspetos da PCSD que apresentamos seguidamente.

2.2. Importância da PCSD e a relação com a Segurança Interna

O TL refletiu a vontade de se caminhar numa UE mais interventiva na cena internacional. Segundo Silva (2014, p. 301), ao ser estabelecida a designação da PCSD, foi demonstrada a intenção dos EM de que fosse desenvolvida uma efetiva política de segurança e defesa comum. O TL confirmou a tendência de implementações graduais da União ao compreender e institucionalizar os progressos do princípio do século XXI. De acordo com Brandão (2010), dos progressos verificados podemos destacar a assunção de personalidade jurídica da UE e a confirmação do recurso a instrumentos dos três pilares (transpilarização), encetada no Conselho Europeu extraordinário de Setembro de 2001, componentes que possibilitaram simplificar o reconhecimento externo e capacidade de ação comunitária, bem como ampliar a sua congruência.

Por outro lado, também a lógica interno-externo na intervenção securitária da UE foi fortalecida, com o n.º 1 do art.º 43.º do TL, que amentou o leque de missões a que a UE pode responder (Simón, 2012, p. 105). Em complemento às missões de *Petersberg*, entraram no léxico comunitário novas ações conjuntas de desarmamento; missões de aconselhamento e assistência militar; operações de estabilização de conflitos e luta contra o terrorismo, para as quais todas as restantes missões definidas no art.º 43.º do TL podem contribuir (União Europeia, 2012).

O TL veio introduzir o conceito de política europeia de capacidades e de armamento²⁴, porém a referida política carecia de enquadramento. Determinou ainda uma conjugação de outras políticas da União com a PCSD, determinando que a Agência Europeia de Defesa (AED) e a Comissão Europeia deveriam trabalhar em cooperação muito próxima quando necessário²⁵.

²⁴ Cfr. art.º 42.º, n.º 3 do TUE.

²⁵ Cfr. art.º 45.º, n.º 2 do TUE.



Foram consagradas alterações transversais pelo TL, designadamente dotando a UE de personalidade jurídica, como já referimos, edificando a cooperação no domínio da segurança interna sob a alçada de uma organização internacional, e a abolição formal dos pilares contribuindo para uma maior coerência entre políticas, em geral, e entre a dimensão interna e externa da União, em particular (Brandão, 2015).

De referir ainda as modificações particulares no domínio da segurança interna, nomeadamente, (i) a transferência desta temática para o TFUE²⁶; (ii) a consagração da terminologia “segurança interna”²⁷; (iii) a fiscalização jurisdicional do Tribunal de Justiça da UE; (iv) a criação do COSI para a promoção e reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna na UE²⁸ e (v) a possibilidade de estabelecer uma Procuradoria Europeia²⁹ para combate aos crimes que visem os interesses financeiros da UE. Devemos realçar no entanto que, segundo Brandão (2015), “a comunitarização *sui generis*, bem como o procedimento especial, no quadro do TFUE, são sintomáticos da resistência estadual à delegação de poder numa área que toca o núcleo duro da soberania”, referindo-se às exceções da componente operacional da cooperação em que o Parlamento é meramente consultado e o Conselho decide por unanimidade, em procedimento legislativo especial.

Nesta perspetiva, merece destacar a institucionalização de agências promotoras da cooperação em matéria de segurança interna. Assim, em 1991, no desenvolvimento da reunião do Conselho Europeu, Helmut Kohl, à data Chanceler da Alemanha, propôs a criação de uma agência europeia de polícia, influenciado pelo modelo do FBI nos Estados Unidos da América (Europol, 2009, p. 11), tendo esta proposta dado origem à criação da Unidade de Drogas Europol. Posteriormente, com a entrada em vigor do Tratado da União Europeia (TUE), em 1994, foi celebrada a Convenção Europol tendo por base no artigo K.3 do tratado. Assim, a EUROPOL, na qualidade de serviço europeu de polícia é, desde 1 de janeiro de 2010, uma agência da UE que fornece análise estratégica e operacional, assim como, apoio operacional aos EM (Conselho da UE, 2009).

²⁶ Considerar o Título IV, dedicado ao ELSJ, constituindo uma das onze áreas de competência partilhada: iniciativa legislativa, ainda que partilhada com os EM, da Comissão; procedimento legislativo ordinário; princípio da maioria no seio do Conselho; adoção de regulamentos e diretivas.

²⁷ Nas anteriores versões dos Tratados, a expressão era praticamente omissa. A cooperação em matéria de segurança interna expressava-se através das expressões cooperação policial e judicial em matéria penal, no quadro da JAI e, após a revisão de Amesterdão, do ELSJ. O Tratado de Lisboa acrescentou a expressão ‘segurança nacional’ que se reporta à ‘segurança interna dos EM’, distinguindo-se assim da ‘segurança interna da UE’ (Brandão, 2015).

²⁸ Cfr. art.º 71.º TFUE.

²⁹ Cfr. art.º 86.º TFUE.



De acordo com Brandão (2015, p. 12), concorrem ainda para a função de proteção da UE, mais três agências, nomeadamente: a EUROJUST, a FRONTEX e a CEPOL. Refere ainda Brandão, que a existência destas agências decorre da sobreposição de dinâmicas supraestaduais (agências no quadro do direito da UE, articulação com instituições supraestaduais), interestaduais (coordenação de políticas e recursos nacionais) e transgovernamentais (redes de funcionários dos Ministérios, polícia, procuradores, juízes e membros dos serviços de informações).

A cooperação em matéria de segurança interna, tendo sido pensada para o interior do espaço comunitário, extravasou mais tarde esse espaço ao contemplar uma dimensão externa, designadamente associados à necessidade de integrar a luta contra a droga e o crime organizado nas relações externas da UE, focando ainda na externalização aos países candidatos à adesão, que aprovaram um pacto de pré-adesão sobre crime organizado (Brandão, 2015, p. 12),

A externalização da segurança interna foi consagrada no Conselho Europeu de Tampere³⁰, num quadro mais amplo da JAI, salientado a importância da utilização integrada e coerente das competências e instrumentos da UE ao nível das relações externas para que possa ser criado um ELSJ (Parlamento Europeu, 1999).

Passado menos de um ano, no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira³¹, foi aprovado um relatório sobre as prioridades externas da UE no domínio JAI, assegurando que estas deveriam ser introduzidas na estratégia externa global da UE para consolidar a criação do ELSJ da UE (Parlamento Europeu, 2000).

Apesar do muito que já foi feito, ainda há muito por fazer para facilitar a vida dos cidadãos europeus que optam por viver num EM da UE diferente do da sua origem, considerando Vitorino e Bertoincini (2011) de particular importância para este processo a ligação com a gestão das fronteiras externas, agora fronteiras comuns da UE, em que o controlo e monitorização continua a ser, na maior parte das situações, uma questão de cada EM com fronteiras externas à UE.

O Conselho da UE sublinha a necessidade de fortalecer vínculos entre segurança interna e externa, com o desígnio de aumentar as sinergias na capacidade de resposta da UE às questões transversais identificadas como prioritárias, tendo em conta a revisão em curso da Agenda Europeia para a Segurança, designadamente: (1) o terrorismo, (2) o crime

³⁰ Conselho Europeu que decorreu em Tampere, nos dias 15 e 16 de outubro de 1999.

³¹ Conselho Europeu que decorreu em Santa Maria da Feira nos dias 19 e 20 de junho de 2000.



organizado, (3) os combatentes estrangeiros, (4) o contrabando e tráfico de seres humanos, (5) a migração irregular, (6) as ameaças híbridas, (7) a gestão das fronteiras, (8) a segurança energética; e (9) a cibersegurança (Conselho da UE, 2015b, p. 3).

Neste contexto, o Conselho da UE (2015b), estabelece novas dinâmicas entre a PCSD, nas suas dimensões civis e militares, e os atores da Justiça, Liberdade e Segurança, nomeadamente as agências da UE (EUROPOL, FRONTEX e CEPOL) e a INTERPOL, constituindo parcerias sobre os quadros de cooperação assinados entre o SEAE, a FRONTEX e a EUROPOL, bem como entre o SEAE e a EUROGENDFOR³².

Devemos ter em consideração que os esforços para combater a criminalidade transnacional, também fora da UE, são de crucial importância para fortalecer o respeito pelo Estado de Direito. Por conseguinte, deve ser aumentado o reforço da cooperação no âmbito da PCSD, sobretudo entre as agências da UE e as suas respetivas missões. É ainda importante, um aumento da participação dos serviços policiais e dos órgãos competentes em matéria de justiça, liberdade e segurança nas missões de gestão civil das crises a todos os níveis. Desta forma, poderão participar na resolução de conflitos mediante a colaboração com todos os outros serviços presentes no terreno (União Europeia, 2010, pp. 30-31).

A União Europeia (2010, pp. 30-31) considera essencial dar particular atenção aos designados Estados Falhados³³, ou em situação de rutura, para que não se transformem em refúgios para a criminalidade organizada e para o terrorismo. Neste contexto, a ESIUE constitui um complemento indispensável à Estratégia de Segurança da UE que promove o desenvolvimento social, político e económico da sociedade em geral como a forma mais apropriada de conseguir uma segurança eficaz e estável.

Efetivamente, a ESIUE é uma agenda compartilhada para a ação, devendo ser desenvolvidas ligações mais estreitas entre a segurança interna e a segurança externa, promovendo a cooperação com países externos à UE e com parceiros como a INTERPOL. A correlação entre segurança interna e externa é cada vez maior, pelo que, a Estratégia de Segurança Interna renovada da UE deve ter em consideração a dimensão externa da segurança, pela mesma razão de que as políticas externa e de desenvolvimento da UE

³² A *European Gendarmerie Force* (Força de Gendarmerie Europeia) é uma força multinacional de polícia, operacional, pré-estruturada (modular), robusta e de projeção rápida, constituída exclusivamente por efetivos de forças policiais com estatuto militar, com o objetivo de melhorar a capacidade para conduzir operações de gestão civil de crises em áreas vulneráveis. Para mais informação consultar o sítio <http://www.eurogendfor.org/portugu-s>.

³³ Ver índice de Estados falhados de 2015 no sítio <http://library.fundforpeace.org/blog-20150620-countrytrends>.



devem considerar os princípios pertinentes da ESIUE (Conselho da UE, 2014).

Está identificada a necessidade de garantir a sinergia entre a Estratégia Renovada de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020³⁴ e o processo de reflexão estratégica em curso conduzido pela Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança. Esta sinergia, visa desenvolver uma estratégia europeia abrangente sobre questões de política externa e de segurança, devendo o SEAE e a Comissão da UE ter em consideração, nas políticas de relações externas, humanitária e de desenvolvimento, a Estratégia Renovada de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020, bem como outros documentos relevantes para o domínio da segurança interna da UE (Conselho da UE, 2015c, p. 9)

2.3. Síntese conclusiva

O TL aboliu a estrutura de pilares, introduzida por Maastricht, para confirmar a PCSD como elemento fundamental para a afirmação da UE no mundo. A alteração semântica atingiu um enorme alcance político, nomeadamente, a mudança da denominação de PESD para PCSD, constituindo parte integrante da PESC. Esta alteração clarificou os interesses comuns de segurança e defesa dos EM e da própria UE e que os pretendem desenvolver conjuntamente.

Destacámos a institucionalização de agências promotoras da cooperação em matéria de segurança interna que concorrem para a função de proteção da UE e a relevância da cooperação em matéria de segurança interna, que extravasou esse espaço ao contemplar uma dimensão externa associada à necessidade de integrar a criminalidade transnacional e o terrorismo nas relações externas da UE. Neste contexto foi enfatizando o investimento na inovação e na formação, como um objetivo estratégico fundamental para a formação e cooperação policial europeia, classificando o papel da CEPOL como decisivo neste desígnio.

Pelo apresentado, considerámos respondida a QD1, tendo sido identificada a importância da formação das Forças e Serviços de Segurança ao nível de implementação da PCSD.

³⁴ O Conselho Europeu de 26 e 27 de junho de 2014, a par das orientações estratégicas da programação legislativa e operacional para o ELSJ, solicitou que se procedesse a uma revisão e atualização da Estratégia de Segurança Interna (Conselho da UE, 2015b).



3. Rumo à Agência da União Europeia para a Formação Policial

3.1. Antecedentes e estrutura organizativa da CEPOL

Na reunião do Conselho Europeu, que decorreu em Tampere (Finlândia) nos dias 15 e 16 de outubro de 1999, ficou decidido a necessidade de implementar uma Academia Europeia de Polícia (CEPOL) para formar oficiais superiores das forças policiais, tendo sido estabelecido o modelo inicial pela decisão 2000/820/JAI do Conselho. A CEPOL só viria a ficar operacional no dia 1 de janeiro de 2001, com sede temporária em Copenhaga (Dinamarca) (União Europeia, 2014).

A CEPOL, enquanto agência da UE, foi criada pela Decisão do Conselho 2005/681/JAI³⁵, posteriormente alterada pelo regulamento n.º 543/2014³⁶ do Parlamento Europeu e do Conselho. O financiamento desta agência é por orçamento da UE e a sua sede está presentemente localizada na cidade de Budapeste na Hungria, desde 1 de outubro de 2014 (CEPOL, 2016).

A CEPOL foi idealizada como uma agência da UE determinada em facultar aos funcionários dos serviços policiais da UE um fórum de formação e aprendizagem sobre aspetos essenciais relacionados com a segurança da UE. No desenvolvimento das suas atividades visa simplificar a partilha de conhecimento e de boas práticas, bem como colaborar para o crescimento de uma cultura europeia comum no domínio das áreas de atividade dos serviços policiais da UE.

A Missão assumida oficialmente pela CEPOL (2012, p. 9) é de que “enquanto agência da União Europeia, a Academia Europeia de Polícia contribui para a cooperação policial europeia através da aprendizagem, em benefício dos cidadãos europeus”, e tem como Visão ser “reconhecida pelas agências e autoridades pertinentes da esfera policial e educacional como a principal fonte de aprendizagem e desenvolvimento no domínio do ensino e da formação com vista à promoção da cooperação e da atividade policial na Europa”, de acordo com três valores fundamentais: (1) principal fonte de conhecimentos; (2) respeito pela diversidade; e (3) confiança na justiça e na atividade policial.

A CEPOL é dirigida por um diretor, que responde perante um Conselho de Administração, constituído por representantes dos EM da UE.. A CEPOL possui ainda

³⁵ Decisão do Conselho 2005/681/JAI de 20 de Setembro de 2005 que cria a Academia Europeia de Polícia (AEP) e que revoga a Decisão 2000/820/JAI (Conselho da UE, 2005).

³⁶ Regulamento (UE) n.º 543/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio de 2014 que altera a Decisão 2005/681/JAI do Conselho que cria a Academia Europeia de Polícia (AEP/CEPOL), designadamente no que concerne à transferência da sede do Reino Unido para a Hungria (Parlamento Europeu e Conselho, 2014).



Pontos de Contacto Nacionais³⁷ (PCN) próprios, em todos os EM, para assegurar a cooperação efetiva entre a CEPOL e os institutos de formação dos EM (Conselho da UE, 2005). A Figura 2 representa graficamente, em detalhe, a estrutura organizativa da CEPOL.

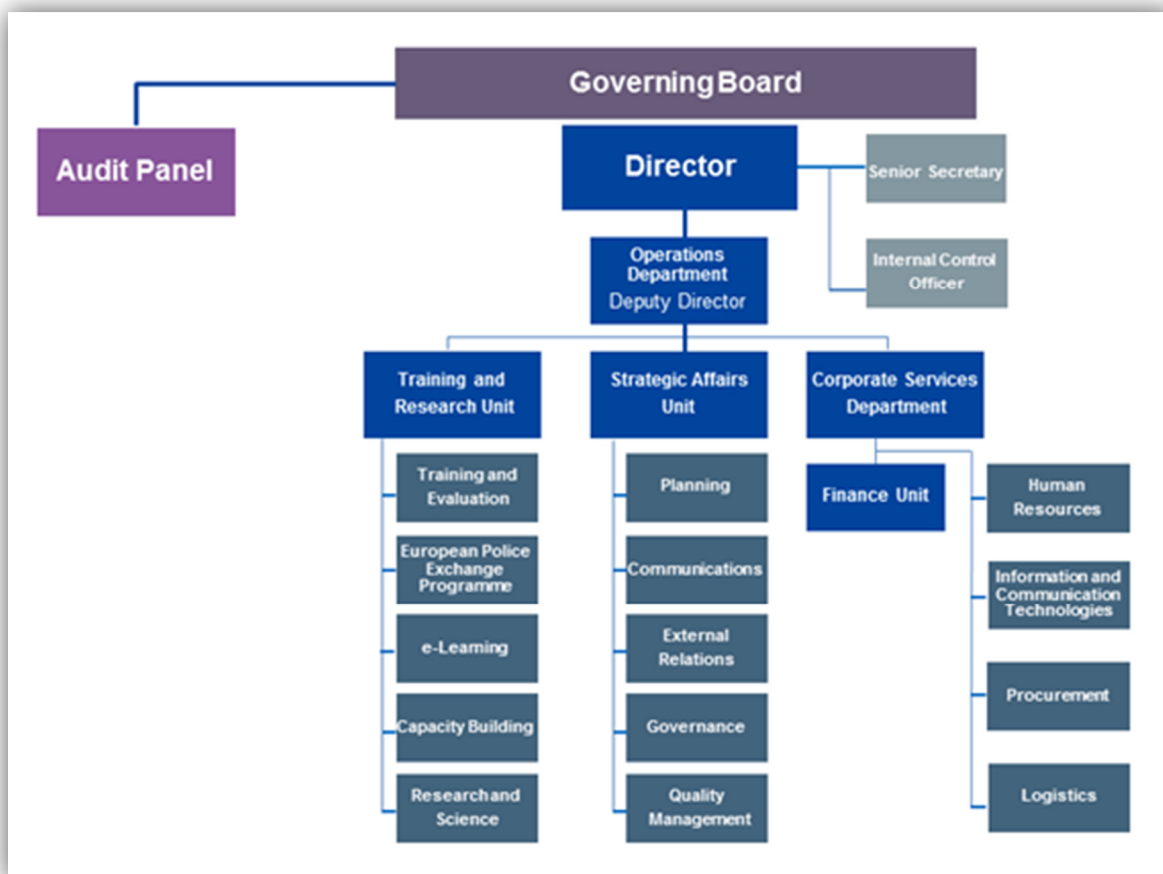


Figura 2 – CEPOL: Estrutura organizativa em 16 fevereiro 2016

Fonte: (CEPOL, 2016)

Esta Agência, de acordo com a Decisão do Conselho 2005/681/JAI de 20 de Setembro de 2005 e informação disponível no sítio oficial da CEPOL (Conselho da UE, 2005; CEPOL, 2016), tem na sua estrutura o Conselho de Administração (*Governing Board*) composto por um elemento de cada EM, geralmente Diretores ou Comandantes das academias de polícia ou escolas. Normalmente, este Conselho de Administração reúne duas a quatro vezes por ano e é responsável pela estratégia da CEPOL e pela tomada de decisões organizacionais. O Presidente do Conselho de Administração é um representante do EM que exerce a Presidência da UE, pelo que muda a cada seis meses.

Para além do Conselho de Administração, a CEPOL tem também um Secretariado

³⁷ São o Ponto de Contacto Nacional com a CEPOL, instituído em cada EM, assegurando uma cooperação efetiva entre a CEPOL e os institutos de formação de cada EM (Conselho da UE, 2005).



(*Secretariat*) que está localizado em Budapeste (Hungria) o qual é dirigido por um diretor que reporta diretamente ao Conselho de Administração da CEPOL. Este órgão está subdividido em três grupos: (1) Unidade de Formação e Desenvolvimento & Investigação; (2) Unidade de Assuntos Estratégicos; e o (3) Departamento de Serviços Corporativos. O pessoal do secretariado é essencial para a coordenação de todas as atividades, com todos os seus parceiros, e para a manutenção da visão e objetivos da CEPOL.

A CEPOL também prevê outros elementos organizacionais, em cada EM, considerando-os relevantes na prossecução da sua missão, nomeadamente:

- Ponto de Contacto Nacional (*National Contact Point*). Tem por missão divulgar informações para a polícia e outros organismos competentes do seu EM, e fornecer informações ao Secretariado da CEPOL quando necessário ou solicitado;
- Administrador Nacional (*National Administrator*). Apoia o Ponto de Contacto Nacional em todas as questões administrativas e financeiras relacionadas com a CEPOL;
- Gestor Nacional do e-Net³⁸ (*National e-Net Manager*). É responsável pela gestão de aplicações, registo e atribuição de direitos eletrónicos para a rede CEPOL aos elementos do seu EM. Fornece formação e suporte do tipo *help-desk* aos utilizadores do e-Net e aos gestores dos cursos;
- Correspondentes de Investigação e Ciência (*Research and Science Correspondent*). São as entidades responsáveis pelo estabelecimento de uma cooperação mais estreita entre cientistas e investigadores, dos correspondentes EM, e os formadores, professores e gestores dos cursos CEPOL;
- Programa de Intercâmbio e Coordenador Nacional de Intercâmbio (*Exchange Program and National Exchange Coordinator*). São as entidades responsáveis pela criação do Programa de Intercâmbio CEPOL;
- Diretores do Curso (*Course Managers*). São responsáveis pela organização de cursos e seminários específicos da CEPOL.

³⁸ É uma plataforma desenvolvida ao abrigo da alínea h) do art.º 7.º da Decisão 2005/681/JAI, que regula a CEPOL, que define a necessidade de desenvolver uma rede eletrónica destinada a prestar apoio à CEPOL no desempenho das suas funções, assegurando que as medidas de segurança necessárias estão implementadas. Para mais informação consultar o sítio <https://enet.cepol.europa.eu/index.php?id=e-net0>.



As atividades de formação ocorrem por toda a UE, sendo maioritariamente concretizadas pela rede de institutos de formação policiais. O programa de atividades anual da CEPOL conta com os contributos originários desta rede e de outras entidades com interesse em colaborar com a agência, tendo como consequência que as atividades programadas estejam convenientemente atualizadas e orientadas para dar resposta às necessidades dos EM e às exigências gerais da ESIUE (CEPOL, 2016).

Para garantir uma resposta coletiva firme contra as principais ameaças à segurança da UE, como já referimos, a CEPOL colabora com as outras agências da União, designadamente a EUROPOL, a FRONTEX e a EUROJUST, e com outras organizações internacionais, como a INTERPOL.

Seguidamente apresentam-se graficamente alguns dados relacionados com a atividade da CEPOL que considerámos relevantes para a presente investigação, (Cfr. Anexo A — A CEPOL em números).



Figura 3 – Pessoal da CEPOL por Nacionalidade em 2014

Fonte: Adaptado (CEPOL, 2015)

Na Figura 3 observa-se a dispersão do pessoal permanente da CEPOL, por nacionalidades, sendo de destacar a predominância de elementos de nacionalidade Romena e a ausência de elementos de Portugal.

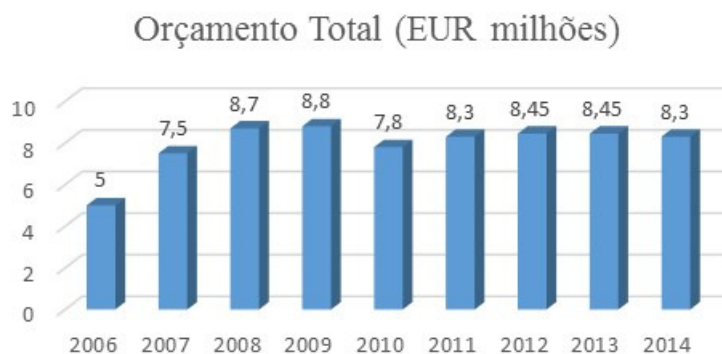


Figura 4 – Evolução do orçamento da CEPOL (2006-2014)

Fonte: Adaptado (CEPOL, 2015)

Relativamente ao orçamento da CEPOL, podemos observar na Figura 4 que o mesmo teve uma evolução de 2006 a 2008, de 5 milhões para 8.7 milhões de euros, tendo estabilizado numa média de 8.4 milhões de euros, entre 2008 e 2014.

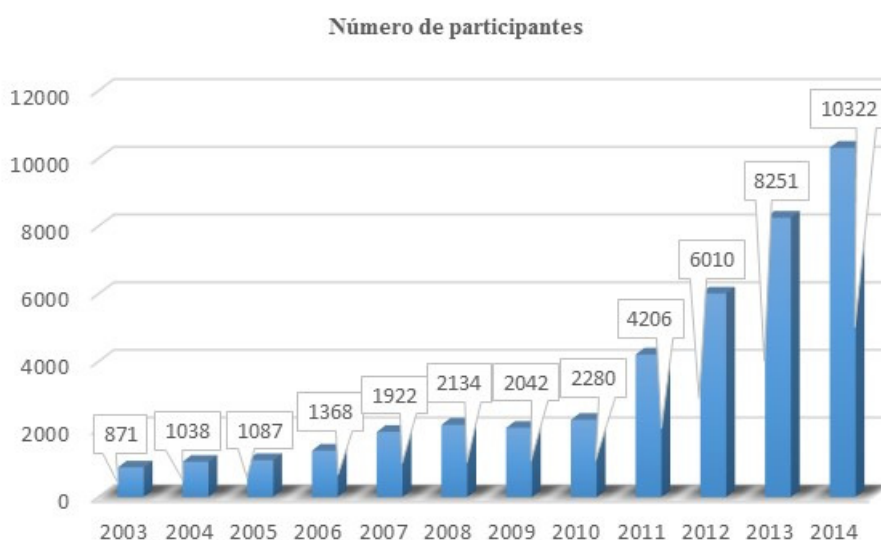


Figura 5 – Número de participantes em atividades CEPOL (2003-2014)

Fonte: Adaptado (CEPOL, 2015)

Relativamente ao número de participantes, verifica-se na Figura 5 uma evolução gradual nos anos 2003 a 2010, com ligeira redução de participantes em 2009 comparativamente ao ano anterior, que volta a aumentar em 2010. Conseguimos identificar ainda que a tendência de aumento continuou de 2011 a 2014, contudo, o diferencial de ano para ano é substancialmente maior neste período, na ordem de mais 2.000 participantes, quando até 2010 esse diferencial só chegou no máximo de 554 participantes de 2006 para 2007. Uma das razões que poderá justificar este aumento de participantes em atividades



CEPOL estará diretamente relacionada com o recurso aos *Webinars*³⁹ que iniciaram em 2011 e tem aumentado numa média de 1.667 participantes por ano.

Podemos ainda referir que participantes nas atividades da CEPOL têm aumentado de forma consistente, chegando em 2014 a uma média de 30 participantes e de 14 EM representados em cada atividade presencial realizada (CEPOL, 2015, p. 2).

3.2. Funcionamento da CEPOL

Como se demonstra na Figura 6, o sistema da CEPOL para a identificação das necessidades de formação depende da experiência e conhecimento dos principais intervenientes nacionais e da UE, tais como o Conselho, a Comissão, as agências da JAI e os representantes dos EM (ICF International, 2015, p. 16).

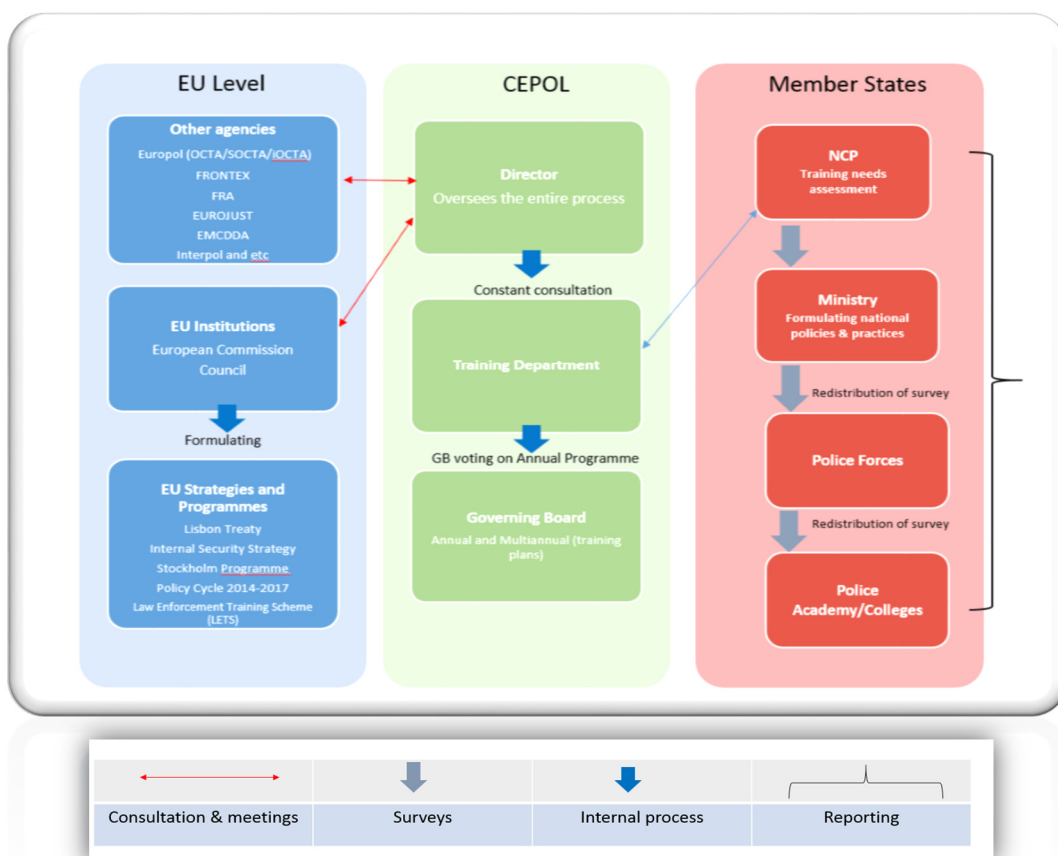


Figura 6 – Sistema da CEPOL para a identificação das necessidades de formação

Fonte: (ICF International, 2015, p. 16)

Anualmente são realizadas duas consultas em paralelo. Por um lado, o Diretor está envolvido em discussões com outras agências e instituições da UE no que diz respeito ao

³⁹ Seminário realizado através da internet - seminário virtual. Para mais informação consultar o sítio <http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/webinar>.



ciclo político e à definição das prioridades mais urgentes da UE. Por outro lado, a CEPOL está envolvida em discussões com as autoridades nacionais, a maioria através dos seus PCN. Os EM são convidados a responder a um questionário escrito, classificando as prioridades dos tópicos de formação de acordo com as suas necessidades nacionais. Os PCN são responsáveis pela recolha das respostas e transferência dos resultados nacionais para a CEPOL. São realizadas reuniões entre os PCN para discutir os resultados, contudo o catálogo de formação final só é compilado após votação do Conselho de Administração (ICF International, 2015, p. 16).

A Tabela 1, abaixo apresentada, reflete as diferentes subáreas abrangidos no período de 2010-2015 nas áreas dos crimes financeiros, do terrorismo, da cibercriminalidade, do tráfico e da migração irregular. Evidencia ainda, que a maioria das subáreas foram amplamente consideradas no período 2010-2015, no entanto, apenas cinco subáreas foram consideradas todos os anos, garantindo assim a continuidade, designadamente: a fraude e evasão-fiscal; a lavagem de dinheiro; o contraterrorismo; o abuso infantil; e o tráfico de seres humanos.

Tabela 1 – Áreas e subáreas de formação CEPOL nos anos 2010 a 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Crimes financeiros						
Corrupção	X	X		X	X	X
Fraude e evasão-fiscal	X	X	X	X	X	X
Contrafação	X				X	X
Lavagem de dinheiro	X	X	X	X	X	X
Terrorismo						
Contraterrorismo	X	X	X	X	X	X
Segurança aeroportuária	X				X	X
Venda de explosivos				X	X	X
Radicalização					X	X
Cibercriminalidade						
Abuso infantil	X	X	X	X	X	X
Cibercrime & Alta tecnologia	X	X	X			
Cibercrime forense			X		X	X
Investigação de Cibercrime			X	X	X	
Cibersegurança				X	X	X
Cibercrime fraude						X
Tráfico						
Tráfico de armas de fogo	X	X			X	X
Tráfico de obras de arte roubadas	X	X				



	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tráfico de seres humanos	X	X	X	X	X	X
Tráfico em contentores embarcados			X	X	X	X
Crimes ambientais e de tráfico de vida selvagem			X			X
Contrabando de cigarros						X
Tráfico de drogas			X		X	X
Migração irregular						
Facilitação da imigração ilegal					X	
Crime organizado e imigração ilegal	X		X			X
Mercados relacionados com a imigração ilegal			X	X		X

Fonte: Adaptado (ICF International, 2015, p. 20).

As escolas de formação de polícias de cada EM, através de acordos-quadro de parceria, implementam atividades do programa de trabalho da CEPOL. Além de fornecer formação ao nível nacional, as escolas de formação de polícia nacionais são uma parte vital da rede CEPOL e trabalham com a CEPOL para: (i) implementar o programa de trabalho anual; (ii) contribuir para a rede de formação da UE e currículos harmonizados através da disponibilização de conhecimentos e identificação de boas práticas nacionais; (iii) desenhar o ambiente de aprendizagem para os padrões comuns acordados; e (iv) apoiar a e-Net da CEPOL (CEPOL, 2016).

A CEPOL coopera, de acordo com o art.º 8º da Decisão 2005/681/JAI do Conselho, com os organismos competentes da UE no domínio da aplicação da lei e outras áreas afins, bem como com os organismos de formação relevantes na Europa. Além disso, a CEPOL esforça-se por desempenhar o seu papel no apoio às políticas externas da UE, trabalhando em estreita colaboração com parceiros estratégicos da UE na área da formação policial. A capacitação das autoridades policiais dos países candidatos à adesão à UE é uma prioridade, tal como cooperar com os países da vizinhança europeia com parcerias na área política (CEPOL, 2016).

O e-Journals da CEPOL disponibiliza aos utilizadores da e-Net acesso a artigos de revistas internacionais de ciência da polícia. Os utilizadores podem pesquisar, ler e imprimir os artigos das revistas para uso pessoal, de acordo com os termos de direitos de autor de cada periódico. A diversidade dos periódicos disponíveis compreende as ciências policiais, as práticas policiais, as questões europeias e as perspetivas especiais de aplicação da lei (CEPOL, 2016).



3.3. Argumentos para um progresso comum – Perspetiva da CEPOL

O Conselho Europeu (2010), no designado Programa de Estocolmo, considera essencial para fomentar uma cultura europeia ao nível dos domínios judiciário e policial, intensificar a formação sobre questões relevantes e relacionadas com os objetivos da União. Considera ainda que essa formação deve ser acessível, de forma organizada, a todas as profissões empenhadas na concretização do ELSJ, nomeadamente, os juízes, os magistrados do Ministério Público, os funcionários judiciais, os polícias e os guardas de fronteira.

No Programa de Estocolmo está subjacente o desafio ao Conselho e à Comissão para assegurarem coerência e complementaridade entre os níveis político e operacional das atividades no ELSJ, definindo que as prioridades dos trabalhos das agências pertinentes da União, como a CEPOL, devem ser orientadas pelas relações externas, reforçando a importância da dimensão externa da política da União neste domínio e a necessidade de uma maior integração desta política nas políticas gerais da União (Conselho Europeu, 2010),

Segundo os autores⁴⁰ do estudo “Segurança Horizonte 2025. Um Conceito de Segurança Interna”, para edificar e fortalecer o ELSJ, o Programa de Estocolmo mostrou ser fundamental para a prevenção e combate ao terrorismo, à criminalidade transnacional organizada e à imigração ilegal, fomentando a permanente necessidade de cooperação policial, permuta de informações, e controlo das fronteiras externas da UE, contribuindo a formação incontestavelmente para este desígnio (Lourenço, et al., 2015, pp. 41-46).

Apesar dos progressos alcançados pelo Programa de Estocolmo, ainda mais haveria por alcançar para a consolidação do ELSJ, considerando que os novos desafios e ameaças não devem perturbar o espaço da UE, sendo necessário cada vez mais encontrar respostas globais, conseguir aperfeiçoar a congruência entre as várias políticas e construir relações de cooperação com países terceiros (Moleirinho, 2014, pp. 16-24).

A partir de julho de 2016 irá ocorrer uma transformação na CEPOL que dará novo posicionalmente da agência no contexto da UE, nomeadamente, pela aplicação do Regulamento, aprovado a 25 de novembro de 2015, que cria a Agência da União Europeia para a Formação Policial, e que revoga e substitui a decisão 2005/681/JAI do Conselho

⁴⁰Elementos do Grupo de Reflexão Estratégica de Segurança Interna (GRESI), nomeadamente: um Professor Catedrático; um Ex-Ministro da Administração Interna e Ex-Ministro da Defesa; um Membro do Conselho Superior do Ministério Público; um Major-general e Ex. 2º Comandante Geral da GNR; e um Tenente-coronel da GNR doutorando em Direito e Segurança.



(Parlamento Europeu e Conselho, 2015).

Em 29 de junho de 2015, o Comité de Representantes Permanentes (COREPER⁴¹) aprovou, em nome do Conselho, um compromisso alcançado com o Parlamento Europeu sobre um regulamento para a criação da Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que iria revogar e substituir o enquadramento legal vigente relativamente à CEPOL. A finalidade idealizada para o novo regulamento consistiu na atualização da base jurídica da CEPOL por forma a reforçar a segurança da UE pela aplicação de uma abordagem inovadora em matéria de formação para os polícias da UE (Conselho da UE, 2015c).

É referido ainda no comunicado de imprensa do Conselho (2015c), além do alargamento do mandato e da melhoria da governação que, ao abrigo das novas regras, a CEPOL poderá dotar os agentes policiais, aos vários nível hierárquicos e categorias, dos conhecimentos e competências adequadas para prevenir e combater de forma eficaz a criminalidade transnacional através da cooperação eficiente com polícias de outros EM, agências da UE, países terceiros e organizações internacionais.

Historicamente importa referir ainda que em 2013, quando a Comissão apresentou a sua proposta de um novo regulamento relativo à EUROPOL, propôs também incorporar a CEPOL na EUROPOL, contudo a ideia desta fusão foi rejeitada quer pelo Conselho quer pelo Parlamento Europeu (Comissão de Assuntos Europeus, 2014; Conselho da UE, 2015c). Na evolução da CEPOL, outro aspeto marcante resultou no seguimento da posição do Reino Unido em deixar de receber a sede da CEPOL no seu território, pelo que esta foi forçada a transferir-se de Bramshill para Budapeste, na Hungria, em 1 de outubro de 2014 (Parlamento Europeu e Conselho, 2014; Conselho da UE, 2015c).

Entre os principais traços inovadores do novo diploma enquadrador da CEPOL, a Secretaria Geral da Administração Interna (2016) destacou:

- A ampliação do conjunto de autoridades de aplicação da lei às quais a CEPOL deverá prestar apoio;
- O papel de coordenação e implementação atribuído à CEPOL, passando esta a estar mandatada para abordar a dimensão europeia da criminalidade grave e organizada, o terrorismo, a ordem pública, e adequação da PCSD;

⁴¹ Previsto no artigo 240.º do TFUE, este comité está encarregado de preparar os trabalhos do Conselho e é composto por representantes dos EM com nível de embaixadores e presidido pelo país da UE que assegura a Presidência do Conselho. Para mais informação consultar o sitio <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/coreper.html?locale=pt>.



- O abarcar de uma compilação de novas funções, nomeadamente, relacionadas com avaliação de iniciativas da UE em determinadas áreas, com a capacitação de países terceiros e com o incentivo ao reconhecimento recíproco de formação entre os EM da UE.

A par da componente de inovação implementada pelas alterações previstas, a CEPOL passará, nos termos do seu estatuto legal, a ser uma Agência da UE de pleno direito, mandatada para a criação de uma rede de institutos de formação na área da aplicação da lei (SGMAI, 2016).

3.4. Síntese conclusiva

A necessidade de implementar uma Academia Europeia de Polícia foi estabelecida inicialmente no ano 2000, pela decisão 2000/820/JAI do Conselho, tendo a CEPOL ficado operacional em 1 de janeiro de 2001 com sede temporária em Copenhaga. Foi estabelecida como agência da UE pela decisão do Conselho 2005/681/JAI, posteriormente alterada pelo regulamento n.º 543/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho e a sua sede está presentemente localizada em Budapeste, desde 1 de outubro de 2014.

Enquanto agência da UE, a CEPOL pretende contribuir para a cooperação policial europeia através da aprendizagem, bem como ser reconhecida na esfera policial e educacional como a principal fonte de aprendizagem e desenvolvimento do ensino e da formação no domínio da cooperação da atividade entre polícias na Europa.

A CEPOL encontra-se num estado de consolidação avançado com as suas próprias estruturas e funcionamento consolidadas, bem como agilizadas as relações entre todos os parceiros.

A partir de julho de 2016 irá ocorrer uma mudança na CEPOL com a criação da Agência da União Europeia para a Formação Policial, como nova base jurídica para a CEPOL, visando reforçar a segurança da UE, pela aplicação de uma abordagem inovadora em matéria de formação para os polícias da UE em consonância com a necessidade da concretização do ELSJ.

Atendendo ao histórico, e às expectativas futuras, considerámos respondida a QD2 por ter sido demonstrado neste capítulo o contributo da CEPOL para a cooperação policial no contexto da formação comum das FSS da UE.



4. A participação Portuguesa na Academia Europeia de Polícia

4.1. Papel das Forças e Serviços de Segurança

Neste capítulo procuraremos analisar a realidade nacional Portuguesa e identificar de que forma tem decorrido a participação das entidades nacionais na CEPOL.

De acordo com Guedes e Elias (2010, p. 211), Portugal é representado na CEPOL através dos comandantes ou diretores das instituições de ensino das várias autoridades nacionais, nomeadamente, da Escola da Guarda (EG), do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) e da Escola da Polícia Judiciária (EPJ), que compõem a delegação nacional junto da CEPOL. A delegação portuguesa é chefiada sob uma forma rotativa, alternando entre o Ministério da Administração Interna (MAI) e o Ministério da Justiça (MJ), sendo que dentro do MAI intercala entre a GNR e a Polícia de Segurança Pública (PSP) e no MJ é sempre a Polícia Judiciária (PJ) (Guedes e Elias, 2010, p. 211).

Para resolver possíveis divergências entre as instituições de ensino de polícia nacionais foi instituído em cada uma das três estruturas que todas assumiriam funções de PCN de forma rotativa, que ligam as instituições de ensino entre si e com a CEPOL (Malaquias, 2012, p. 48). Esta situação não nos parece ser caso único, quando comparada com outras agências europeias no mesmo domínio do ELSJ, como a EUROPOL e a EUROJUST, ou mesmo de outras organizações internacionais. A este propósito refere Malaquias (2012) que, através do PCN, é possível acompanhar todo o fluxo comunicacional entre a PJ, a PSP e a GNR em tempo útil, bem como a informação que tenha outras origens, sejam PCN de outros EM ou dos vários parceiros que tenham recorrido à implementação de outros mecanismos distintos.

A ação das polícias portuguesas tem sido reconhecida internacionalmente, nomeadamente na organização da segurança de grandes eventos internacionais que se têm vindo a realizar em Portugal, dos quais destacamos, entre muitos outras relevantes, a Expo 98, o Euro 2004, a Cimeira Ibero-Americana em 2009, inúmeras visitas oficiais de chefes de Estado e outras cimeiras internacionais. Este facto tem seguramente contribuído para que diversos peritos nacionais participem em seminários e ações de formação ao nível da CEPOL, e em diversos países candidatos à adesão à UE, contribuindo com a sua experiência nacional para o enriquecimento da formação de outros países Europeus (Guedes e Elias, 2010, p. 345).



Numa análise quantitativa mais fina, verificamos que Portugal nomeou 82 formandos em 2007, tendo sido ainda o EM que contribuiu mais para o grupo de formadores, situação esta que, atendendo à dimensão de Portugal e à sua posição geográfica na Europa, deverá ser valorizada (Guedes e Elias, 2010, p. 212).

No raciocínio apresentado por Malaquias (2012), as diferentes instituições de ensino nacionais envolvidas podem ter iniciativa de organizar atividades CEPOL. Neste âmbito, também com o desígnio de dirimir interesses institucionais, o mesmo autor identifica ainda que, em Portugal, uma unidade física da CEPOL, com a essencial independência no tratamento das matérias e a autonomia dos profissionais afetos, seria um passo positivo para colmatar algumas lacunas. Por outro lado, também aponta como aspeto negativo a corrigir a rotatividade do PCN, que é lenta na organização e na transferência dos dados para a outra entidade que será PCN no ciclo seguinte (Malaquias, 2012, p. 48).

Ora, a atribuição de funcionários por nomeação ou comissão de serviço, reajustando assim o funcionamento da CEPOL em Portugal, permitiria uma aproximação ao modelo que se pratica na sede da agência, e que iria de encontro a alterações já sugeridas no relatório trienal da CEPOL de 2003⁴², que contribuiu para a criação dos PCN em 2005 como unidades nacionais CEPOL em cada EM, através do art.º 14º da Decisão do Conselho 2005/681/JAI (Conselho da UE, 2005; Malaquias, 2012, pp. 48-49).

No mesmo contexto, importa percorrer as orientações estratégicas para 2016 previstas no Relatório Anual de Segurança Interna (IASI) referentes ao ano de 2015. Estas orientações aludem que “em linha com as orientações europeias e a prática da generalidade dos parceiros da UE, será criado um Ponto de Contato Nacional Único (*Single Point of Contact*) para efeitos da cooperação policial internacional sob a égide do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna reunindo o Gabinete Nacional SIRENE (GNS), o Gabinete Nacional Interpol (GNI), a Unidade Nacional Europol (UNE), Oficiais de Ligação, os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA) e os Pontos de Contato no âmbito das Decisões Prum (PcPrum)” (SGSSI, 2016, p. 240), estando em consonância com o que apresentámos sobre a criação de um PCN CEPOL permanente que considerámos ser conciliável a sua inclusão na estrutura de Ponto de Contato Nacional Único idealizada para a cooperação policial.

⁴² Entre outros aspetos, é referido que, o ponto de partida para a cooperação formação das polícias devem ser os institutos nacionais de formação (Conselho da UE, 2003, pp. 88-89).



Só futuras evoluções permitirão efetuar um balanço do impacto real desta rede, cada vez mais alargada, de institutos policiais europeus, e ainda relativamente ao impacto das correspondentes ações formativas neste âmbito, consideradas por vezes excessivamente académicas, acrescendo o infortúnio de ainda chegar a poucos elementos das forças policiais dispersas por todos os EM (Guedes e Elias, 2010, p. 212).

4.2. O caso da GNR na CEPOL

A GNR tem sido, no contexto das instituições com responsabilidade na segurança interna, a instituição que mais notoriedade tem tido devido ao mérito e qualidade da sua participação em missões internacionais nos últimos anos (Guedes e Elias, 2010, p. 345).

Efetivamente, tal desígnio só pode ser atingido com o profissionalismo e preparação do seu efetivo, razão pela qual a formação é uma aposta ganha e a rede criada pela CEPOL em muito contribuiu para a partilha de experiências com outras forças europeias, também nas matérias relacionadas com as missões de gestão de crises internacionais em que se tem destacado ao nível da Organização das Nações Unidas (ONU) e da UE.

A ligação à rede da CEPOL é efetuada pelo estabelecimento de ensino da GNR designado, como já vimos, a EG. Relativamente a esta Unidade da GNR, foi por despacho⁴³ do General Comandante-Geral da GNR, em 2009, que foram concretizadas as alterações orgânicas⁴⁴ de 2007, sendo estabelecida a nova estrutura da EG. Na alínea a) do n.º 2, do referido despacho, foi instituído o Gabinete de Estudos e Assessoria CEPOL (GEACEPOL), com um quadro orgânico de referência composto por quatro militares e um civil, cuja missão era garantir a representação da GNR na CEPOL, sendo encarregado também da preparação dos cursos CEPOL ministrados pela EG e pela receção dos participantes de outros EM.

A assessoria CEPOL, desempenhada pelo GEACEPOL desde 2009, é um órgão de execução, diretamente dependente do Comando da EG, contudo, os trâmites administrativos dependem da aprovação do Comando da GNR, através dos seus órgãos de Estado-Maior (Monteiro, 2009, p. 13).

Desde o início das atividades no domínio CEPOL, foi identificado que do ponto de vista formal a missão geral se encontra suficientemente delimitada, contudo, no que concerne à componente operacional, as atividades e tarefas que dela decorrem são significativamente mais vastas do que o simples acompanhamento, promoção, divulgação e

⁴³ Cfr. Despacho n.º 54/09-OG, do GCG.

⁴⁴ Cfr. Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro (Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana).



coordenação do processo de nomeação e participação em atividades CEPOL, no âmbito da GNR e, quando for aplicável, como PCN para a PSP e PJ (Monteiro, 2009, p. 13).

Adicionalmente, esclarecemos que tal missão foi apenas estabelecida tendo por premissa o facto de a PJ ter assumido o PCN, ao longo dos primeiros anos. Contudo, com o desempenho da função de PCN pela GNR, pela primeira vez em 2009, a assessoria CEPOL da EG viu aumentado consideravelmente o número de atividades e tarefas até aí desenvolvidas, bem como o respetivo grau de complexidade (Monteiro, 2009, p. 14).

A colaboração da GNR na CEPOL é concretizada através da preparação e suporte à organização e participação nos diversos cursos que decorrem ao longo do ano nos diversos EM e instituições de ensino, com destaque para a EG. Além das atividades saturantes apresentadas, a GNR também assegura a sua participação nas diversas reuniões do Conselho de Administração bem como a participação no *European Police Exchange Programme*⁴⁵. Releva-se ainda que todas estas tarefas têm de ser efetuadas em ambiente *multilingue*, com procedimentos e prazos muito restritos (Monteiro, 2009, p. 15).

Sobre a participação da GNR nas atividades CEPOL apresentámos a informação pública mais recente disponível, no relatório de atividades da GNR referente ao ano de 2014, que refere a participação em 13 cursos, em diversos países; duas conferências, uma na Bélgica e outra nos Países Baixos; duas reuniões do Conselho de Administração, uma na Grécia e outra em Itália; e a presença na inauguração do Quartel CEPOL, na Hungria (GNR, 2015, pp. 155-156).

4.3. Síntese conclusiva

À semelhança de outros EM, Portugal é representado na CEPOL através dos Comandantes ou Diretores das instituições de ensino policiais, que compõem a delegação nacional. A delegação portuguesa é chefiada sob uma forma rotativa protocolada, alternando entre três FSS, nomeadamente, a GNR, a PSP e a PJ. Contudo, este modelo, pelas características inerentes à rotatividade entre organismos, apresenta margem para melhorias.

As ações e experiência das polícias portuguesas têm grande reconhecimento internacional, pelo que Portugal tem contribuído consideravelmente para o grupo de formadores, sendo um aspeto a valorizar atendendo à dimensão de Portugal e à sua posição

⁴⁵ É um programa de intercâmbio, e uma das atividades principais da CEPOL, em que é dada a oportunidade a altos funcionários policiais de passarem alguns dias em contacto próximo com a realidade policial de outra(s) instituição(ões) policial(ais) de outro país. Para mais informação consultar o sítio <https://www.cepola.europa.eu/education-training/our-approach/types-learning/european-police-exchange-programme>.



geográfica na Europa.

Concretamente, a GNR tem sido, no contexto das instituições nacionais no domínio da segurança interna, a instituição com mais notoriedade devido ao mérito e qualidade da sua participação em missões internacionais nos últimos anos. Tal posição coloca a GNR, decorrente do seu empenhamento na formação CEPOL, numa posição de charneira atendendo às suas características únicas e às novas dinâmicas da PCSD.

Avaliando a participação Portuguesa na CEPOL como referência para os restantes EM, considerámos que os objetivos da CEPOL relativamente às questões essenciais da segurança da UE têm sido atingidos, e assim respondia a nossa QD3.



5. Apresentação e análise dos resultados

5.1. Análise dos Resultados

Como corolário do trabalho de campo realizado, analisaremos neste capítulo os resultados obtidos nas oito entrevistas realizadas a especialistas (Cfr. Tabela 2), enquanto um dos principais métodos utilizados na recolha de informação, tendo por base um guião de entrevista⁴⁶, com um conjunto de questões estrategicamente construídas. Finalmente apresentamos uma súmula dos principais aspetos das respostas às questões formuladas, devidamente divididas por problemáticas⁴⁷.

Tabela 2 – Pannel de Entrevistados

	Identificação	Função	Organização	Data
E1	Mestre Paulo Malaquias	Chefe do Gabinete CEPOL	Polícia Judiciária	07MAR16
E2	Tenente-Coronel Leal Gouveia	Chefe do Gabinete CEPOL	Guarda Nacional Republicana	07MAR16
E3	Major-General Rui Moura	Comandante do Comando Doutrina e Formação	Guarda Nacional Republicana	09MAR16
E4	Major-General Domingues Pascoal	Comandante da Escola da Guarda	Guarda Nacional Republicana	09MAR16
E5	Coordenadora Superior Carla Falua	Diretora da Escola de Polícia Judiciária	Polícia Judiciária	15MAR16
E6	Subintendente Hugo Cruz	Chefe do Gabinete CEPOL	Polícia de Segurança Pública	15MAR16
E7	Tenente-General Manuel Couto	Comandante-Geral	Guarda Nacional Republicana	22MAR16
E8	Intendente Sérgio Felgueiras	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna	Polícia de Segurança Pública	30MAR16

Fonte: Elaborado pelos autores

Para uma melhor sistematização da informação a apresentar, foram organizados quadros⁴⁸ com excertos das respostas dos entrevistados, relevantes para cada questão e segmento de resposta identificados, permitindo assim identificar quais são os pontos comuns entre as respostas que obtivemos nas entrevistas.

Na problemática referente à “*Segurança na UE*” pretendemos saber se os entrevistados estão despertados para o tema e a sua posição relativamente ao papel das FSS na implementação da PCSD da UE, particularmente, no que concerne às questões relacionadas com as ameaças à segurança, à criminalidade organizada e ao reforço da capacidade de resposta às novas ameaças. A segunda problemática, relativa ao domínio da “*Institucionalização da PCSD*”, visa o papel das agências europeias, a necessidade de partilha de boas práticas e a, incontornável, cooperação policial. A terceira e última

⁴⁶ Ver Apêndice B — Guião da Entrevista.

⁴⁷ Ver ponto 1 do Apêndice C — Codificação dos segmentos e análise de conteúdo das entrevistas.

⁴⁸ Ver ponto 2 do Apêndice C — Codificação dos segmentos e análise de conteúdo das entrevistas.



problemática é referente à “*Formação Policial comum na União Europeia*” e teve como objetivo caraterizar a formação comum na UE, identificar o contributo nacional e conhecer pormenorizadamente a agência europeia CEPOL, na atualidade e no futuro.

No que respeita ao contributo da formação das FSS na consolidação dos objetivos da PCSD, verificamos que a maioria dos entrevistados (63%) refere que a formação é vital para o trabalho das FSS. Constatámos ainda, que metade dos entrevistados (50%) considera existir cooperação internacional e que a formação das FSS, considerando os objetivos da PCSD, deve contribuir para diminuir a ameaça à segurança interna da UE. Merece ainda realce que 38% dos entrevistados atribuí importância à rede de contactos entre polícias europeus. Observámos ainda que 25% dos entrevistados releva o contributo para o combate à criminalidade organizada transnacional.

Tabela 3 – Contributo da formação das forças e serviços de segurança na consolidação dos objetivos da PCSD

Segmento Resposta	Entrevistado								Percentagem (%)
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	
A.1.1.- Importância da rede de contactos entre polícias europeus (<i>Networking</i>)	X	X		X					38 %
A.1.2.- Existe cooperação internacional	X			X		X	X		50 %
A.1.3.- Combate à Criminalidade organizada transnacional		X	X						25 %
A.1.4.- Contribuir para diminuir a ameaça à segurança interna da UE		X		X		X	X		50 %
A.1.5.- Formação vital para o trabalho das forças e serviços de segurança			X		X	X	X	X	63 %

Fonte: Elaborado pelos autores

Retira-se da análise desta problemática que a importância da formação como elemento vital para as FSS e o seu papel em aspetos fundamentais da PCSD, na medida em que esta política tem de estar cada vez mais alinhada com as ameaças securitárias relevantes para o interior das fronteiras da UE e a externalização da segurança interna na luta contra a criminalidade organizada transnacional, tendo por base a relevante coordenação entre instituições com as mesmas finalidades.

Neste contexto, e no que concerne ao papel de Portugal na PCSD, importa destacar o refere o Chefe do Gabinete da CEPOL na PSP (E6), nomeadamente, que “desde a instituição da PESC, em 1993, e mais concretamente e recentemente da PCSD, instituída pelo TL, poderíamos afirmar que a face mais visível das FSS portuguesas está relacionada com a sua participação em diversas Missões Internacionais. Neste tipo de missões, o



reconhecimento da qualidade dos elementos portugueses é o reflexo da formação que esses elementos têm nas diversas instituições de formação”.

Relativamente ao papel decisivo para a cooperação das forças e serviços de segurança que as agências europeias têm tido, em particular a CEPOL, a maioria dos entrevistados (88%) considera que a formação comum pelas agências europeias contribuiu para a cooperação policial, seguida por uns significativos 75% que consideram a formação como elemento facilitador do *networking* entre polícias europeus da UE, sendo que 25% evidenciaram a dificuldade de quantificar esta cooperação e que a mesma ainda tem espaço para melhorar. Quanto à Investigação & Ciência, verificou-se que 38% dos entrevistados considera que estamos perante um dos fatores de normalização e cooperação neste contexto, e 13% dos entrevistados consideram que existe a oportunidade de melhorar a formação comum, ainda insuficiente, e que deverá chegar a todos os elementos policiais.

Tabela 4 – Papel das agências europeias de formação e a cooperação das forças e serviços de segurança da UE

Segmento Resposta	Entrevistado								Percentagem (%)
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	
B.2.1.- Formação comum pelas agências europeias contribuiu para a cooperação policial	X	X	X	X	X	X	X		88 %
B.2.2.- Formação é elemento facilitador do <i>networking</i> entre polícias europeus da UE		X	X	X	X	X	X		75 %
B.2.3.- Difícil de quantificar e espaço para melhorar	X							X	25 %
B.2.4.- Investigação & Ciência como fator de normalização e cooperação		X		X		X			38 %
B.2.5.- Insuficiente formação comum para chegar a todos os elementos policiais				X					13 %

Fonte: Elaborado pelos autores

No que concerne ao último alerta, de que a formação não chega a todos os que dela precisam, o Comandante do Comando da Doutrina e Formação da GNR (E3) referiu oportunamente o problema e as melhorias implementadas, nomeadamente que “os destinatários eram exclusivamente oficiais de polícia, oficiais de forças de segurança, e a partir do dia um de janeiro o âmbito alargou-se a todo o espetro”.

Da análise desta questão releva-se fundamentalmente a importância dada ao designado *networking* que se concretiza numa rede de contactos entre profissionais de polícia que em operações conjuntas ou à distância de um telefonema, solicitam ou providenciam apoio uns aos outros e partilham conhecimentos, de forma rápida, direta e informal, ultrapassando as naturais barreiras culturais ou geográficas.

Quanto ao grau de concretização dos objetivos das agências da UE vocacionadas



para a formação das FSS, metade dos entrevistados (50%) declararam que os objetivos têm sido atingidos. Contudo, o Chefe do Gabinete da CEPOL na GNR (E2), apesar de ter o mesmo posicionamento sobre os objetivos atingidos, também refere que existe um “... *handicap*, sendo que esse *handicap* se consubstancia na replicação/difusão do conhecimento adquirido para o nível interno das instituições que enviam os seus elementos a receber esta formação”, não sendo aproveitado ao máximo esse conhecimento adquirido. Este posicionamento está em consonância com a metade dos entrevistados (50%) que identificaram a dificuldade em chegar diretamente a todos os elementos policiais, tendo no entanto a mesma percentagem reconhecido a relevância dos esforços para chegar diretamente a todos estes elementos.

Por outro lado, 38% dos entrevistados referem ser difícil afirmar se os objetivos estão ou não a ser atingidos. De destacar que 25% dos entrevistados identificaram que a formação não tem sido suficientemente replicada pelas instituições policiais, sendo um dos objetivos a melhorar em prol da cooperação policial, que 13% consideram ainda não atingida.

Tabela 5 – Objetivos das agências da UE vocacionadas para a formação das forças e serviços de segurança

Segmento Resposta	Entrevistado								Percentagem (%)
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	
B.3.1.- Atingidos os objetivos das agências da UE vocacionadas para a formação	X	X				X	X		50 %
B.3.2.- Dificuldade em chegar diretamente a todos os elementos policiais	X				X	X	X		50 %
B.3.3.- A formação não tem sido suficientemente replicada pelas instituições policiais	X	X							25 %
B.3.4.- Difícil afirmar se os objetivos estão ou não a ser atingidos			X	X				X	38 %
B.3.5.- Cooperação policial europeia ainda não atingida			X						13 %
B.3.6.- Esforços para chegar diretamente a todos os elementos policiais são relevantes				X	X	X		X	50 %

Fonte: Elaborado pelos autores

De uma forma geral, não é consensual considerar que os objetivos das agências da UE vocacionadas para a formação das FSS têm sido atingidos, contudo os nossos entrevistados, que pertencem a um universo de profissionais das FSS ligados ao processo, demonstram inquietação pela vontade de melhorar e elevar o papel da formação no contexto da cooperação europeia das instituições a que pertencem.

Destacamos ainda a consciência de que as ações de formação são muito poucas para



o público-alvo a atingir, principalmente com a ambição do alargamento a todos os polícias, a par dos custos institucionais⁴⁹ inerentes às sessões presenciais que implicam muitas vezes afastamento dos seus países pelo período correspondente à duração dos cursos. E ainda, que a divulgação de conteúdos formativos tem de ir para além das, importantes e necessárias, sessões presenciais podendo recorrer cada vez mais às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

Relativamente à forma como as FSS podem melhorar na prossecução desses objetivos, os entrevistados não evidenciaram consenso, podendo no entanto ser destacada a ambição de 38% da materialização da formação em cascata preconizada. Para 25% dos entrevistados é relevante identificar objetivos comuns de aprendizagem, bem como integrar conteúdos da formação Europeia nos planos curriculares nacionais. Também 25% dos entrevistados atribuem relevância ao investimento na Investigação & Ciência.

Tabela 6 – Melhorias nas forças e serviços de segurança para a prossecução dos objetivos das agências da UE

Segmento Resposta	Entrevistado								Porcentagem (%)
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	
B.4.1.- Identificar objetivos comuns de aprendizagem	X							X	25 %
B.4.2.- Materialização da formação em cascata	X			X	X				38 %
B.4.3.- Investir na Investigação & Ciência	X			X					25 %
B.4.4.- Potenciar a oferta de formação e o universo a que pode chegar		X							13 %
B.4.5.- Melhorar a rede de formadores			X						13 %
B.4.6.- Pró-atividade no aproveitamento dos recursos formativos disponíveis				X					13 %
B.4.7.- Integrar conteúdos da formação Europeia nos planos curriculares nacionais					X		X		25 %
B.4.8.- Investir na cooperação nacional						X			13 %

Fonte: Elaborado pelos autores

Sendo ainda de salientar outras melhorias identificadas, individualmente por especialista entrevistado (13%), tais como, o potenciar da oferta de formação e o universo a que pode chegar; a melhoria da rede de formadores; e ainda o investimento na cooperação nacional.

A este respeito importa sublinhar o que refere o Comandante da Escola da GNR

⁴⁹ Apesar de que, de acordo com o entrevistado E2, o aluno do curso CEPOL “é alojado, alimentado e viaja por conta da CEPOL (..) existe residualmente uma percentagem da ajuda de custa diária para ser paga”, pelo que existirão certamente outros custos a serem ponderados pelas instituições.



(E4), quando afirma que “tudo vai depender do grau empenhamento, ou do nível de participação, que se queira ter, ou seja, a CEPOL é uma janela de oportunidades e o proveito que cada FSS retira é mais uma questão de pró atividade”. Pode-se inferir do empenhamento Português em geral neste processo, e em particular no caso da GNR, “que nós somos um contribuinte líquido muito significativo para a CEPOL” (E4), posicionamento que também foi materializado pela quantidade, variedade e originalidade de sugestões que foram apresentadas de forma pertinente por todos os entrevistados.

Realçamos ainda a vontade de aumentar a rede de formadores, que poderá passar por maior cooperação nacional nesta matéria, não esquecendo que as escolas são locais onde se questiona muito e certamente o investimento em Investigação & Ciência, também poderá colaborar para o aumento da qualidade da formação nacional nas matérias relevantes para os elementos das FSS.

Por último, 50% dos entrevistados entendem que existem várias formas de potenciar a intervenção da GNR na CEPOL, destacando-se a referência à necessidade de apostar na divulgação de outras atividades CEPOL, para além da formação. Outra área em que a GNR deveria investir, referida por 38%, foi na participação com formadores e peritos nas atividades CEPOL. Para tal deverá ser aproveitado o destaque Europeu da posição de Portugal na organização de cursos CEPOL, de acordo com o referido por 25% dos entrevistados. Na mesma percentagem e relevância, foi apontada a necessidade de qualificar oficiais da GNR para funções nas estruturas centrais da CEPOL e, em igual percentagem, a necessidade de definir a governação nacional da CEPOL. Também por 25% dos entrevistados foi ainda referida a importância da evolução das escolas no campo da didática e pedagogia, bem como, a posição de Portugal como potenciador da ligação da UE à CPLP através do domínio formativo CEPOL.

De salientar ainda outras melhorias identificadas, individualmente por especialista entrevistado (13%), que apontavam para a projeção internacional pela cooperação e para o aumento da participação em atividades CEPOL presenciais. Finalmente devemos referir que alguns entrevistados (13%) identificaram as limitações atuais na GNR para aumentar participação nas atividades CEPOL, contudo a mesma percentagem considera relevante certificar a qualidade da formação.



Tabela 7 – Potenciação da intervenção da GNR na CEPOL

Segmento Resposta	Entrevistado								Percentagem (%)
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	
C.5.1.- Portugal tem representação de destaque Europeu nos cursos CEPOL	X		X						25 %
C.5.2.- Projeção internacional pela cooperação nacional entre escolas de polícias	X								13 %
C.5.3.- Limitações atuais na GNR para aumentar participação nas atividades CEPOL		X							13 %
C.5.4.- Divulgação de atividades CEPOL para além da formação		X	X		X		X		50 %
C.5.5.- Aumento da participação em atividades CEPOL presenciais		X							13 %
C.5.6.- Aumento da participação da GNR nas atividades CEPOL com formadores e peritos		X	X			X			38 %
C.5.7.- Qualificar oficiais da GNR para funções nas estruturas centrais da CEPOL		X	X						25 %
C.5.8.- Definir a governação nacional da CEPOL (PCN)						X	X		25 %
C.5.9.- Certificar a qualidade da formação				X					13 %
C.5.10.- Evolução das escolas no campo da didática e da pedagogia				X				X	25 %
C.5.11.- Portugal como ligação da Europa à CPLP através do domínio da formação CEPOL				X		X			25 %

Fonte: Elaborado pelos autores

É notório o papel que a GNR já desempenha na CEPOL, referido pelos Chefe do Gabinete da CEPOL na GNR (E2) e pelo Comandante do CDF da GNR (E3), designadamente que a GNR “(...) já assume alguma preponderância do protagonismo português nesse sentido. Dos cursos que a CEPOL tem nós realizamos mais de dez por cento, ligeiramente acima, doze, treze por cento mas tendo em conta que somos um Estado médio dentro da União Europeia, organizar mais de dez por cento da formação da CEPOL já é um reconhecimento bastante bom para aquilo que eu acho que é o contexto nacional (...)”. Esta posição é reforçada pelo Comandante da Escola da GNR (E4) que refere que “(...) no caso da guarda, nós somos um contribuinte líquido muito significativo para a CEPOL, basta só dizer isto, este ano 2016 nós concorremos ao leccionamento de cinco cursos, portanto quando ainda há pouco disse que a oferta formativa era na ordem dos oitenta, oitenta e cinco cursos, oitenta e sete, portanto nós ao concorrer com cinco cursos (...)”, designadamente, 5 em 87 cursos, considerando os 28 EM da UE e que em Portugal, à semelhança de outros países, existem mais do que uma escola de formação de polícias envolvida por EM.

Outro aspeto relevante está relacionado com o reconhecimento internacional da



qualidade dos peritos e formadores CEPOL portugueses, que poderá impulsionar o envolvimento de mais elementos em mais atividades CEPOL. O aspeto apresentado também estará relacionado, como foi identificado, com a necessidade de qualificar oficiais da GNR para funções nas estruturas centrais da CEPOL.

5.2. Síntese conclusiva

Neste capítulo analisámos os resultados obtidos nas entrevistas, apresentando uma súmula dos principais aspetos das respostas dadas pelos entrevistados às questões, tendo as mesmas sido divididas por três problemáticas: a “*Segurança na UE*”, a “*Institucionalização da PCSD*” e a “*Formação Policial comum na União Europeia*”.

A formação foi considerada pelos entrevistados como vital para o trabalho das FSS e que deve contribuir para diminuir a ameaça à segurança interna da UE, sendo considerado ainda contribuir para a cooperação policial e que funciona como elemento facilitador do *networking* entre polícias europeus.

Não existe consenso quanto a melhorias a implementar, sendo apresentadas algumas soluções, destacando a ambição da materialização da formação em cascata preconizada, a relevância da identificação de objetivos comuns de aprendizagem e a integração nos planos curriculares de formação policial nacional.

Segundo os entrevistados, a GNR poderá potenciar a sua intervenção na CEPOL, apostando na divulgação interna de outras atividades; na participação com formadores e peritos aproveitado a posição de destaque que Portugal tem na organização de cursos.

Finalmente, foi considerada igualmente relevante a necessidade de qualificar oficiais da GNR para funções nas estruturas centrais da CEPOL e a necessidade de definir a governação nacional da CEPOL.

Encerrámos este capítulo, considerando respondia a QD4, tendo sido identificadas oportunidades para a GNR, e capacidade de as potenciar, no contexto das diversas ações da CEPOL, incluindo a formação.



Conclusões e Recomendações

A realização da presente investigação teve como principal objetivo analisar a importância que a formação comum no contexto das polícias da UE e o seu papel na CEPOL têm para a GNR, num momento em que ocorrem transformações na estrutura CEPOL rumo à Agência da União Europeia para a Formação Policial.

Começamos por recordar o papel da formação como resposta aos fenómenos da criminalidade transnacional, e a preponderância dada pela UE à formação de qualidade dos altos funcionários dos serviços de polícia de toda a Europa de modo a melhorar a luta contra esta criminalidade particularmente complexa.

A estratégia de investigação qualitativa que escolhemos permitiu que a recolha de informação fosse desenvolvida de forma adequada, tendo possibilitado a compreensão do fenómeno em estudo, pela conjugação dos dois instrumentos utilizados, a entrevista individual e a análise documental.

Pela abrangência do tema apresentado como título deste trabalho, e por motivos de tempo e amplitude do trabalho, procedemos à delimitação do seu conteúdo optando por restringir a uma linha específica de investigação que nos permitisse compreender o papel da formação da GNR neste contexto da cooperação internacional, o que considerámos ter atingido com a nossa abordagem *top-down*, do geral para o particular.

Avançámos agora com as principais conclusões desta investigação. Em primeiro lugar sistematizou-se a revisão da literatura mais relevante sobre as temáticas da segurança na UE, a institucionalização da PCSD, formação policial comum na UE e o papel das FSS portuguesas neste contexto, nomeadamente no desenvolvimento dos capítulos 2, 3 e 4.

No capítulo 2, descrevemos sucintamente o projeto de integração europeu, desde o Tratado de Maastricht (1992) ao TL (2007), salientado a carência de instrumentos de auxílio à estrutura governativa, nomeadamente de outros atores além dos Estados e das instituições supranacionais europeias, como por exemplo as agências da UE. Destacámos do Tratado de Amesterdão, o reforço da PESC, através da conceção das missões de *Petersberg* que dotou a UE da capacidade de decisão necessária para garantir o domínio político e a condução estratégica de operações de prevenção de conflitos e de gestão de crises. Com a entrada em vigor do TL, deu-se a abolição dos tradicionais pilares da arquitetura da UE e o domínio da JAI fica consolidado na ambição de conceber um ELSJ dentro da UE. Por outro lado, na lógica interno-externo na intervenção securitária, a UE foi fortalecida com o aumento do leque de missões a que a UE pode responder. Em



complemento às missões de *Petersberg*, entraram no léxico comunitário novas ações conjuntas de desarmamento, aconselhamento e assistência militar, estabilização de conflitos e luta contra o terrorismo.

Como corolário deste capítulo apontámos o estabelecimento de novas dinâmicas entre a PCSD, nas suas dimensões civis e militares, e os atores do ELSJ, nomeadamente as agências da UE (destacando a EUROPOL, a FRONTEX, o EUROJUST e a CEPOL), dando resposta aos anseios das instituições da UE para o fortalecimento de vínculos entre segurança interna e externa, com o desígnio de aumentar as sinergias na capacidade de resposta da UE às prioridades transversais consideradas na Agenda Europeia para a Segurança.

No capítulo 3, apresentámos o percurso da Academia Europeia de Polícia (CEPOL) desde os seus primórdios em Copenhaga, no ano 2000, até Budapeste, nos nossos dias, onde decorre a última transformação rumo à Agência da União Europeia para a Formação Policial. Concluímos deste percurso o estado avançado de consolidação desta agência da UE capacitada para dar resposta aos desígnios da cooperação das polícias Europeias, através da formação comum, com vista aos objetivos políticos de edificar e fortalecer o ELSJ da UE.

No capítulo 4, descrevemos a governação CEPOL em Portugal, que apresenta alguns aspetos a melhorar no que concerne à agilização do PCN pela especialização de efetivos dedicados em exclusividade e continuidade numa estrutura permanente, terminando com o modelo de rotatividade entre escolas de polícia. Concluímos neste capítulo que o nível de qualidade da participação Portuguesa na CEPOL é elevado, considerando os cursos organizados e a qualidade dos formadores fornecidos, não só para os cursos que decorrem em Portugal mas também para muitos outros noutros países. Neste contexto, também concluímos que a GNR tem sido, de entre as instituições nacionais no contexto da segurança interna, a instituição com mais notoriedade na CEPOL.

A segunda parte desta investigação, de natureza mais analítica, constituída pelo capítulo 5, foi destinada exclusivamente à apresentação e avaliação dos resultados pela análise de conteúdo que realizámos às entrevistas.

Em relação às conclusões das entrevistas, salientámos a identificação da importância da formação como elemento vital para as FSS e o seu papel em aspetos fundamentais da PCSD, na medida em que esta política tem de estar cada vez mais alinhada com as ameaças securitárias relevantes para o interior das fronteiras da UE e a externalização da



segurança interna na luta contra a criminalidade organizada transnacional. Destacámos a relevância do designado *networking*, resultante das relações informais criadas nas ações de formação CEPOL presenciais, que se concretiza numa rede de contactos entre profissionais de polícia que providenciam apoio mútuo e partilham conhecimentos. Evidenciámos ainda o problema da formação CEPOL não ser suficientemente abrangente, existindo a consciência de que as ações de formação são muito poucas para o público-alvo a atingir, concluindo que a divulgação de conteúdos formativos tem de ir para além das, importantes e necessárias, sessões presenciais devendo recorrer cada vez mais às TIC. Ainda como conclusão das entrevistas, comprovámos que é notório o papel relevante que a GNR já desempenha na CEPOL, a par da preponderância do protagonismo português, apresentando-se como um contribuinte líquido muito significativo, no contexto nacional e internacional.

Como principal contributo para o conhecimento, destacámos que a prossecução da segurança na UE exige uma adequada articulação entre a segurança interna e a segurança externa, em particular na externalização da segurança interna no combate à criminalidade transfronteiriça e na proteção das fronteiras externas da UE, e o papel das agências da UE em geral, e a componente da formação como missão da CEPOL, em particular. Neste contexto, a GNR enquanto força de segurança de natureza militar, charneira entre a componente militar e a civil, deverá melhorar as suas capacidades no sentido de aumentar os seus contributos para a prossecução dos objetivos da CEPOL, na esfera das suas reconhecidas competências, melhorando assim a sua formação interna e contribuindo para a representação Portuguesa em organismos Europeus.

Importa ainda a indispensável referência à nossa QC, essencial para o desenvolvimento da nossa investigação, considerando-a respondia pela demonstração da forma como a GNR pode maximizar a sua participação da CEPOL, nomeadamente, pelas respostas às QD já identificadas, bem como pela análise de conteúdo das entrevistas.

Respondida que está a nossa QC, considerámos relevante apresentar algumas propostas concretas a equacionar pela GNR, conjugando a investigação desenvolvida e a experiência profissional dos investigadores. Assim, julgámos relevante o aumento da disseminação da estrutura CEPOL pelo dispositivo, criando a figura de tutores CEPOL nas Unidade da GNR que, em ligação com o GEACEPOL, acompanhem e dinamizem o envolvimento dos militares nas ações CEPOL. Por outro lado, considerámos que deverá ser reforçado o GEACEPOL, com efetivo em quantidade e com qualificação adequada, para



dar resposta ao aumento do interesse do efetivo e continuar a desempenhar com proficiência o trabalho que já realiza.

Ainda na linha da difusão da formação CEPOL, considerámos relevante um novo modelo que conjugasse formação institucional com *Webinars*, nomeadamente, que nos cursos internos da GNR (especialização e promoção) fossem incorporadas sessões *Webinar* com temáticas, relevantes e atuais, desenvolvidas pela CEPOL.

Uma última proposta, na perspetiva da questão identificada da importância de peritos nacionais nas formações CEPOL, seria que, a par da preparação de peritos pela própria GNR, fossem elaborados protocolos com Universidades portuguesas de referência por forma a serem envolvidos peritos académicos, associados à GNR, em áreas de relevante interesse na CEPOL e em que a GNR possa desenvolver as suas competências, permitindo também a projeção do profissionalismo académico nacional, a par do da GNR, junto dos outros EM da UE.

A aplicação prática do nosso trabalho poderá passar pela apreciação do mesmo pelos Órgãos Superiores de Comando e Direção da GNR e pela Escola da Guarda, considerando-o como base de trabalho científica para a avaliação, e eventual reformulação, dos objetivos estratégicos da GNR para esta pertinente área de formação, concretamente, no sentido de melhorar a participação e representação na CEPOL.

Por último, como todas as investigações, também esta teve as suas limitações, no entanto, a que considerámos como principal foi de natureza metodológica, designadamente o facto de se ter utilizado uma amostra reduzida, que compromete a generalização extensiva, a par da reduzida documentação existente sobre a realidade da CEPOL em Portugal.

Como recomendação para futuras linhas de investigação sugerimos a da avaliação da intervenção da GNR no quadro da nova Agência da União Europeia para a Formação Policial, em pleno funcionamento a partir de 01 de julho de 2016, e a análise de como a GNR poderá contribuir para a PCSD na perspetiva da externalização da segurança interna.



Bibliografia

- Bardin, L., 2011. *Análise de Conteúdo*. 4ª ed. Lisboa: Edições 70.
- Brandão, A. P., 2010. O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE. *Relações Internacionais*, N.º 25, pp. 49-63.
- Brandão, A. P., 2015. O nexó interno-externo na narrativa securitária da União Europeia. *JANUS.NET (e-journal of International Relations)*, Volume 6, N.º 1 (Maio-Outubro), pp. 1-20.
- CEPOL, 2012. *Pensamento de qualidade: Ensino de qualidade*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.
- CEPOL, 2014. *Annual Report 2013*. Bramshill: CEPOL.
- CEPOL, 2015. *Publications - General Information (CEPOL in figures)*. [Em linha] Disponível em: <https://www.cepola.europa.eu/publications-general-information> [Acedido em 25 Abr. 2016].
- CEPOL, 2016. *Acerca da CEPOL*. [Em linha] Disponível em: <https://www.cepola.europa.eu/pt> [Acedido em 13 Mar. 2016].
- Comissão de Assuntos Europeus, 2014. *Parecer COM(2014) - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que revoga e substitui a Decisão 2005/681/JAI do Conselho*. Lisboa: Assembleia da República.
- Conselho da UE, 2000. Decisão do Conselho 2000/820/JAI, de 22 de Dezembro de 2000, que cria a Academia Europeia de Polícia (AEP). *Jornal Oficial da União Europeia*, n.º L 336 de 30 Dez., pp. 1-3.
- Conselho da UE, 2003. Three-year report on the operation and future of the European Police College. doc. n.º 15722/03 de 9 Dez., pp. 88-89.
- Conselho da UE, 2005. Decisão do Conselho 2005/681/JAI, de 20 de Setembro de 2005, que cria a Academia Europeia de Polícia (AEP) e que revoga a Decisão 2000/820/JAI. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 256 de 1 Out., p. 63.
- Conselho da UE, 2009. Decisão do Conselho 2009/371/JAI - Cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol). *Jornal Oficial da União Europeia*.
- Conselho da UE, 2014. Projeto de Conclusões do Conselho sobre o desenvolvimento de uma Estratégia de Segurança Interna da União Europeia Renovada. *Consilium - Documentos e publicações*, Ata 15670/14 de 19 Nov.



- Conselho da UE, 2015a. *Council Conclusions on CSDP (Foreign Affairs Council, 18 May 2015 - ANNEX)*. Bruxelas: Conselho da UE.
- Conselho da UE, 2015b. Conclusões do Conselho sobre a Estratégia Renovada de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020. *Consilium - Documentos e publicações*, Ato 9798/15 de 10 Jun.
- Conselho da UE, 2015c. *CEPOL: Conselho e Parlamento chegam a acordo sobre atualização das regras*. Bruxelas: Press office - General Secretariat of the Council.
- Conselho Europeu, 2010. Programa de Estocolmo — Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos (2010/C115/01). *Jornal Oficial da União Europeia*, 4 Mai.
- Coutinho, C. P., 2014. *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: teoria e prática*. 2ª ed. Coimbra: Almedina.
- DGAI, 2010. *Portugal no Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça*. [Em linha] Disponível em: <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=102&mid=105&sid=105> [Acedido em 12 Fev. 2016].
- Europol, 2009. *Ten years of EUROPOL, 1999-2009*. Netherlands: European Police Office.
- GNR, 2015. *Relatório de Atividades da GNR 2014*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana.
- Gouveia, J. B., 2012. *Estudos de Direito e Segurança*. 2ª ed. Coimbra: Almedina.
- Guedes, A. M. e Elias, L., 2010. *Controlos remotos: dimensões externas da segurança interna em Portugal*. s.l.:Almedina.
- Guerra, I., 2006. *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: Sentidos e formas de uso*. Estoril: Príncípa Editora, Lda..
- ICF International, 2015. *Five Years External Evaluation of CEPOL (Preliminary Report)*, Budapest: ICF International.
- IEP, 2015. *Global Terrorism Index 2015*, Sydney/New York/Mexico City: Institute for Economics and Peace.
- IESM, 2013. *NEP / ACA 010 - Normas para o desenvolvimento da dissertação do mestrado em ciências militares - segurança e defesa*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- IESM, 2015. *NEP / ACA 018 - Regras de apresentação e referência para os trabalhos escritos a realizar no IESM*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Joana, H. F. d. C., 2007. O Conceito Estratégico da União Europeia. *Negócios Estrangeiros*, julho, pp. 114-149.



- Krippendorff, K., 1980. *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Newbury Park, CA: Sage.
- Legrand, J., 2015. *Política Comum de Segurança e Defesa*. [Em linha] Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_6.1.2.pdf [Acedido em 22 Jan. 2016].
- Lourenço, N. et al., 2015. *Segurança Horizonte 2025. Um Conceito de Segurança Interna*, Lisboa: Edições Colibri.
- Malaquias, P. A. D., 2012. *As Agências Europeias de cooperação policial e judiciária nas Relações Internacionais: Estudo do caso CEPOL – Academia Europeia de Polícia “A importância da formação profissional nos agentes de aplicação da lei, na União Europeia”*. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Marshall, C. e Rossman, G. B., 1989. *Designing qualitative research*. Newbury Park, CA: Sage.
- Meireles, J. M. M., 2015. *Uma cultura de segurança comum na UE através de um programa de formação europeu para as polícias*. Tese de Dissertação de Mestrado, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Moleirinho, P. M. S. E., 2014. *Segurança Interna da União Europeia: um enfoque na Cooperação*. Tese de Dissertação Mestrado, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- Monteiro, D., 2009. Assessoria CEPOL. *Briefing Institucional*, Escola da Guarda, não publicado.
- Monteiro, N. S., 2011. O Tratado de Lisboa, a "Europa da defesa" e a "Europa azul". *Revista Militar*, maio, pp. 723-751.
- Parlamento Europeu e Conselho, 2014. Regulamento (UE) n.º 543/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio de 2014 que altera a Decisão 2005/681/JAI do Conselho que cria a Academia Europeia de Polícia (AEP). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 163 de 29 Mai., p. 5.
- Parlamento Europeu e Conselho, 2015. Regulamento (UE) n.º 2015/2219 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de novembro de 2015 sobre a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que substitui e revoga a Decisão 2005/681/JAI do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 319 de 4 Dez.



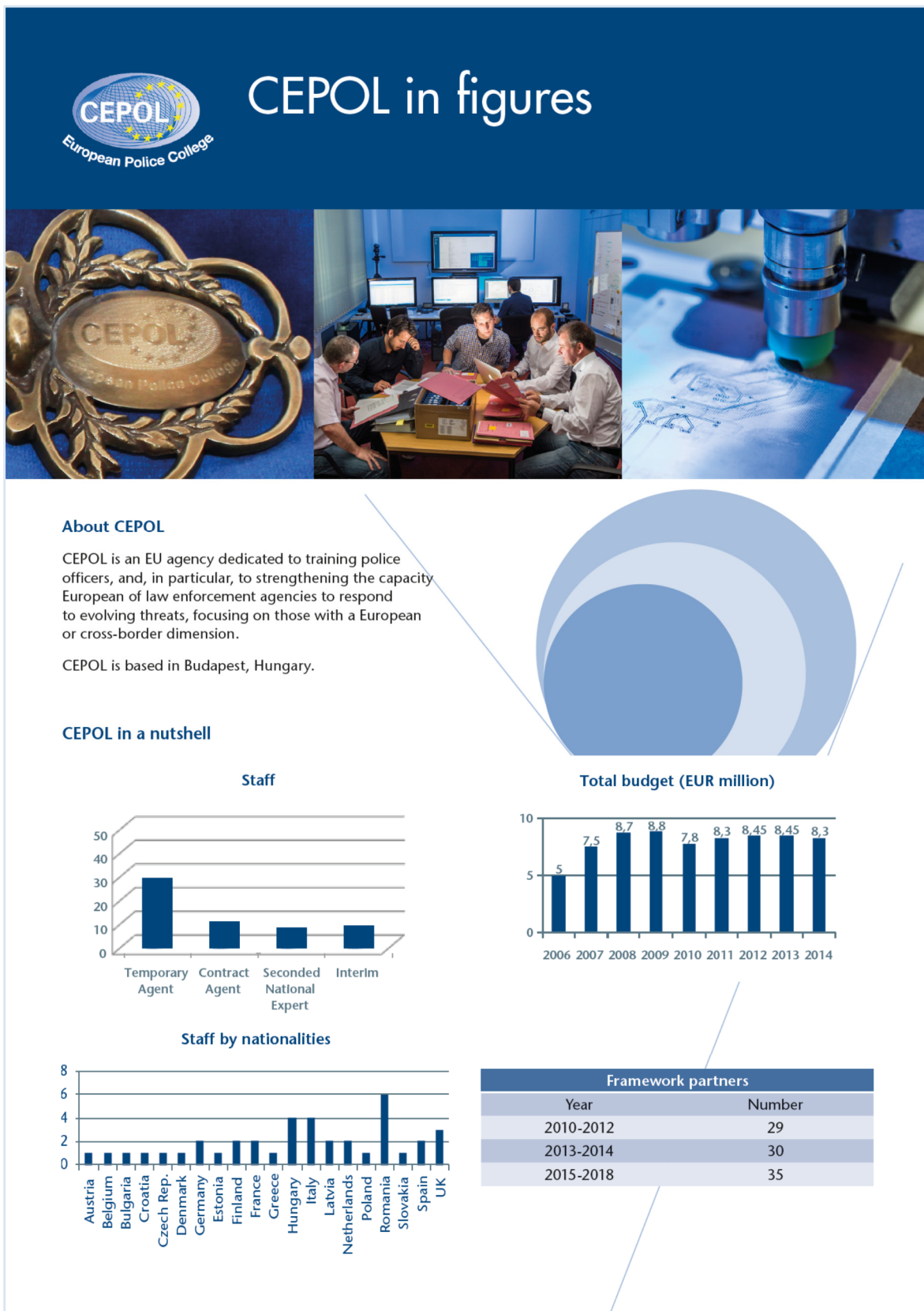
- Parlamento Europeu, 1999. *Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999: Conclusões da Presidência*. [Em linha]
Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm
[Acedido em 22 Fev. 2016].
- Parlamento Europeu, 2000. *Conselho Europeu de Santa Maria da Feira 19 e 20 de junho de 2000: Conclusões da Presidência*. [Em linha]
Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_pt.htm
[Acedido em 22 Fev. 2016].
- Parlamento Europeu, 2015. *Parecer sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que revoga e substitui a Decisão 2005/681/JAI do Conselho. (COM(2014)0465 – C8-0110/2014 – 2014/0217(COD))*. s.l.:s.n.
- Quadrado, A. J. D., 2015. *Trabalho de Investigação Individual : "A estratégia de segurança interna da União Europeia: o contributo da Guarda Nacional Republicana"*. Lisboa: IESM.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F. e Lucio, P. B., 2006. *Metodologia de la investigacion*. 4ª ed. Mexico D. F.: McGraw-Hili/Interamericana Editores, SA.
- Santos, L. A. e Lima, J. M., 2015. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: IESM.
- Schutt, R. K., 2009. *Investigating the Social World: The process and practice of research*. 6ª ed. California: Pine Forges Press.
- SGMAI, 2016. *Agências Europeias*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.sg.mai.gov.pt/RelacoesInternacionais/UniaoEuropeia/AgenciasEuropeias/Paginas/default.aspx>
[Acedido em 12 Abr. 2016].
- SGSSI, 2016. *Relatório Anual de Segurança Interna - RASI 2015*, Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Silva, J. C., 2014. O Interesse Nacional Português e o Processo de Construção da União Europeia. Uma Análise nas Vertentes da Segurança e Defesa e dos Assuntos do Mar. *Revista de Ciências Militares*, Volume II, Nº 1, p. 297–306.
- Silva, N. M. P. d., 2013. *Trabalho de Investigação Individual : "As reformas policiais em Portugal e seu impacto na estrutura e eficácia das instituições"*. Lisboa: IESM.



- Simón, L., 2012. CSDP, Strategy and Crisis Management: Out of Area or Out of Business?. *International Spectator*, 47(3), pp. 100-115.
- Teixeira, N. S., 2008. O Tratado de Lisboa e a Segurança Europeia. *Relações Internacionais*, N.º 18, junho, pp. 83-90.
- Teixeira, N. S., 2010. A defesa europeia depois do Tratado de Lisboa. *Relações Internacionais*, N.º 25, março, pp. 21-29.
- União Europeia, 2010. *Estratégia de segurança da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança*. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia.
- União Europeia, 2012. Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versões consolidadas). *Jornal Oficial da União Europeia*, 26 Out., pp. 1-390.
- União Europeia, 2014. *The EU justice and home affairs agencies*. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia.
- União Europeia, 2016. *Política Externa e de Segurança Comum (PESC)*. [Em linha] Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/foreign_security_policy.html?locale=pt [Acedido em 12 Jan. 2016].
- Vitorino, A., 2010. A "Casa Europeia" de Lisboa. *Relações Internacionais*, N.º 25, Março, pp. 15-20.
- Vitorino, A. e Bertoncini, Y., 2011. Maastricht: The "Five Pillars" of Wisdom. *Viewpoint*, 9 dezembro.
- Xavier, A. I. M., 2010. *A União Europeia e a Segurança Humana: um actor de gestão de crises em busca de uma cultura estratégica? Análise e considerações prospectivas*. Dissertação de Doutoramento, Coimbra: Universidade de Coimbra.



Anexo A — A CEPOL em números





Core business

	Year									
Residential activities	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Scheduled	68	99	103	101	99	96	94	71	70	
Implemented	62	85	87	88	91	88	82	72	71	
Cancelled	6	3	3	0	8	8	12	1	2	
Postponed	2	11	13	13	0	0	0	0	0	

Residential activities

- Courses, seminars and conferences
- Aimed primarily at senior police officers, trainers & experts

E-learning

- Online seminars, e-Learning modules, knowledge platforms
- Open to wider audience

Research & Science

- Supports the exchange of information and development of knowledge and research in policing, through annual conference, European Police Science and Research Bulletin

Exchange programme

- Bilateral exchanges, exchanges for commanders, study visits
- Covers a wide range of topics

Number of participants

The number of participants in CEPOL's activities has steadily increased to reach an average of 30 participants residential per activity.

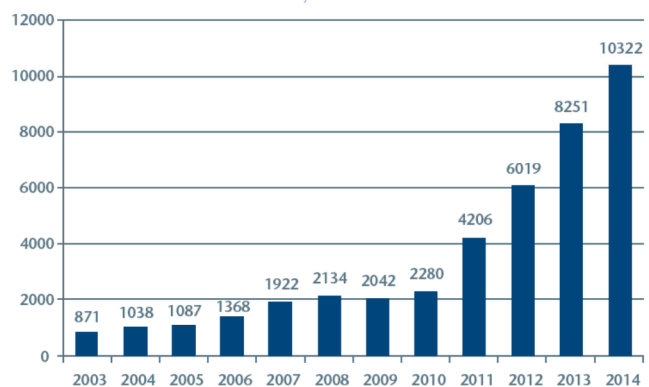
On average, 14 Member States are represented per activity.



QR-AF-15-001-EN-N

Webinars				
	Year			
	2011	2012	2013	2014
Participants	398	1667	3562	5399
Implemented	9	30	31	54

European Police Exchange Programme					
	Year				
	2010	2011	2012	2013	2014
Participants	52	292	293	444	312



978-92-9211-225-7
doi: 10.2825/60615



Apêndice A — Modelo de Análise

Tabela 8 – Modelo de Análise

Objetivos	Questões	Enquadramento conceptual	Análise de resultados
Geral: Analisar a importância que a formação comum no contexto das polícias da UE e o seu papel na CEPOL têm para a GNR.	Central: “De que forma pode a GNR maximizar a sua participação no contexto da CEPOL?”		<p>Capítulo 5. Apresentação e análise dos resultados</p> <p>Apresentação e análise temática de oito entrevistas semiestruturadas a peritos CEPOL reconhecidos no universo das Forças e Serviços de Segurança.</p> <p>Interpretação das descobertas face ao enquadramento anteriormente apresentado.</p>
Específico(01): Compreender a importância da formação das Forças e Serviços de Segurança na implementação da política comum de segurança e defesa.	QD1: Qual a importância da formação das Forças e Serviços de Segurança ao nível de implementação da Política Comum de Segurança e Defesa?	Capítulo 2. Formação em domínios prioritários para a UE – a dimensão interna	
Específico(02): Caraterizar o papel das instituições europeias, nomeadamente a CEPOL, no contexto da formação comum das Polícias da União Europeia.	QD2: Em que medida a CEPOL contribuiu para a cooperação policial no contexto da formação comum das Forças e Serviços de Segurança da União Europeia?	Capítulo 3. Rumo à Agência da União Europeia para a Formação Policial	
Específico(03): Analisar a concretização dos objetivos da CEPOL enquanto agência da União Europeia vocacionada para a formação de questões essenciais para a segurança.	QD3: Os objetivos da CEPOL têm sido concretizados relativamente às questões essenciais da segurança da União Europeia?	Capítulo 4. A participação Portuguesa na Academia Europeia de Policia	
Específico(04): Analisar a forma de potenciar as ações de formação, no contexto da UE, por uma força de segurança portuguesa (GNR).	QD4: Considerando as ações de formação no contexto CEPOL, tem a GNR oportunidade e capacidade para potenciar a sua participação?	Capítulo 5. Apresentação e análise dos resultados	

Fonte: Elaborado pelos autores



Figura 7 - Estrutura do percurso da investigação

Fonte: Elaborado pelos autores



Apêndice B — Guião da Entrevista

Problemática	Dimensão	Tópico/Objetivo	Questões
Dados sociodemográficos	<ul style="list-style-type: none">IdadeHabilitações literáriasCategoria profissional atualPercurso profissional relevante	Recolha de dados Sociodemográficos	(0.1) Que idade tem? (0.2) Quais são as suas habilitações literárias? (0.3) Qual é a sua categoria profissional? (0.4) Já desempenhou funções em que lidou diretamente com a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE) e/ou a formação das forças e serviços de segurança? Se sim, quais?
Segurança na UE	<ul style="list-style-type: none">Ameaças à segurançaCriminalidade organizadaReforçar a capacidade de resposta às novas ameaças	O Papel das forças e serviços de segurança na implementação da política comum de segurança e defesa da União Europeia	1) Na sua perspetiva, qual o contributo da formação das forças e serviços de segurança na consolidação dos objetivos da PCSD?
Institucionalização da PCSD	<ul style="list-style-type: none">Agências europeiasPartilha de boas práticasCooperação policial	<p>Papel da CEPOL no contexto da formação comum das Polícias da UE</p> <p>Contributo da CEPOL para a PCSD</p>	<p>2) Considera que as organizações europeias, como é o caso da CEPOL, têm tido um papel decisivo para a cooperação das forças e serviços de segurança na UE?</p> <p>3) Tendo em consideração os objetivos das agências da UE vocacionadas para a formação das forças e serviços de segurança, considera que os mesmos têm sido atingidos?</p> <p>4) De que forma as forças e serviços de segurança podem melhorar na prossecução desses objetivos? (relacionado com a Questão 3)</p>
Formação Policial comum na União Europeia	<ul style="list-style-type: none">Formação comumContributo nacionalA CEPOL	Forma de potenciar as ações de formação, no contexto da CEPOL pela GNR	5) No contexto da CEPOL e do espaço português, de que forma as instituições portuguesas, em particular a GNR, poderão potenciar a sua intervenção?



Apêndice C — Codificação dos segmentos e análise de conteúdo das entrevistas

1. Problemática, perguntas e segmentos de resposta

Problemática	Pergunta(s)	Segmento de resposta
A Segurança na UE	1. Na sua perspetiva, qual o contributo da formação das forças e serviços de segurança na consolidação dos objetivos da PCSD?	A.1.1.- Importância da rede de contactos entre polícias europeus (<i>Networking</i>) A.1.2.- Existe cooperação internacional A.1.3.- Combate à Criminalidade organizada transnacional A.1.4.- Contribuir para diminuir a ameaça à segurança interna da UE A.1.5.- Formação vital para o trabalho das forças e serviços de segurança
B Institucionalização da PCSD	2. Considera que organizações europeias, como é o caso da CEPOL, têm tido um papel decisivo para a cooperação das forças e serviços de segurança na UE?	B.2.1.- Formação comum pelas agências europeias contribuiu para a cooperação policial B.2.2.- Formação é elemento facilitador do <i>networking</i> entre polícias europeus da UE B.2.3.- Difícil de quantificar e espaço para melhorar B.2.4.- Investigação & Ciência como fator de normalização e cooperação B.2.5.- Insuficiente formação comum para chegar a todos os elementos policiais
	3. Tendo em consideração os objetivos das agências da UE vocacionadas para a formação das forças e serviços de segurança, considera que os mesmos têm sido atingidos?	B.3.1.- Atingidos os objetivos das agências da UE vocacionadas para a formação B.3.2.- Dificuldade em chegar diretamente a todos os elementos policiais B.3.3.- A formação não tem sido suficientemente replicada pelas instituições policiais B.3.4.- Difícil afirmar se os objetivos estão ou não a ser atingidos B.3.5.- Cooperação policial europeia ainda não atingida B.3.6.- Esforços para chegar diretamente a todos os elementos policiais são relevantes



	<p>4. De que forma as forças e serviços de segurança podem melhorar na prossecução desses objetivos?</p>	<p>B.4.1.- Identificar objetivos comuns de aprendizagem</p> <p>B.4.2.- Materialização da formação em cascata</p> <p>B.4.3.- Investir na Investigação & Ciência</p> <p>B.4.4.- Potenciar a oferta de formação e o universo a que pode chegar</p> <p>B.4.5.- Melhorar a rede de formadores</p> <p>B.4.6.- Pró-atividade no aproveitamento dos recursos formativos disponíveis</p> <p>B.4.7.- Integrar conteúdos da formação Europeia nos planos curriculares nacionais</p> <p>B.4.8.- Investir na cooperação nacional</p>
<p>C</p> <p>Formação Policial comum na União Europeia</p>	<p>5. No contexto da CEPOL e do espaço português, de que forma as instituições portuguesas, em particular a GNR, poderão potenciar a sua intervenção?</p>	<p>C.5.1.- Portugal tem representação de destaque Europeu nos cursos CEPOL</p> <p>C.5.2.- Projeção internacional pela cooperação nacional entre escolas de polícias</p> <p>C.5.3.- Limitações atuais na GNR para aumentar participação nas atividades CEPOL</p> <p>C.5.4.- Divulgação de atividades CEPOL para além da formação</p> <p>C.5.5.- Aumento da participação em atividades CEPOL presenciais</p> <p>C.5.6.- Aumento da participação da GNR nas atividades CEPOL com formadores e peritos</p> <p>C.5.7.- Qualificar oficiais da GNR para funções nas estruturas centrais da CEPOL</p> <p>C.5.8.- Definir a governação nacional da CEPOL (PCN)</p> <p>C.5.9.- Certificar a qualidade da formação</p> <p>C.5.10.- Evolução das escolas no campo da didática e da pedagogia</p> <p>C.5.11.- Portugal como ligação da Europa à CPLP através do domínio da formação CEPOL</p>



2. Análise de conteúdo das entrevistas e associação de segmentos de resposta

Entrevistado	Excerto da resposta à Questão n.º 1	Segmento
Questão n.º 1 - Na sua perspetiva, qual o contributo da formação das forças e serviços de segurança na consolidação dos objetivos da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)?		
E1	<p>“(…) o seu maior contributo é gerar uma rede de contactos prévia (...), agilizar esses mesmos contactos e depois quando as pessoas que estão envolvidas nos grupos de trabalho, são chamadas a participar noutros grupos de trabalho para as políticas de segurança e defesa acabando por já ter relações prévias, ou seja, um quebrar do gelo.”</p> <p>“(…) pessoas são assim e se calhar ao nível da cooperação internacional a coisa funciona um bocadinho diferente, estão as pessoas mais disponíveis para tratar de determinadas temáticas, e visto que que já houve um contato prévio (...)</p>	A.1.1. A.1.2.
E2	<p>“(…) rede de contactos que se estabelece entre pessoas que se ficam a conhecer de todos os Estados-Membros da união europeia facilita muito a atividade no futuro, o networking, numa palavra.”</p> <p>“(…) realizou três cursos recentemente onde as últimas tendências respeitantes a estes fluxos migratórios a mais recente identificação de modus operandi por parte de grupos organizados de criminosos (...)</p> <p>“(…) implementar a nível dos Estados-Membros os fazedores de segurança interna tem acesso e partilha desse conhecimento comum europeu na identificação dessas tendências (...) tudo isto contribui para que uma ação coordenada europeia em termos do fazer de segurança interna do produzir segurança interna para dentro dos Estados-Membros da união (...)</p>	A.1.1. A.1.3. A.1.4
E3	<p>“(…) estabelecer pontes entre elementos paralelos em países diferentes o que facilita muito o combate ao crime transnacional e a outros fenómenos transfronteiriços (...)</p> <p>“(…) nada se faz sem formação a tentativa de formação com os passos dados no sentido de formação comum potenciam vários fatores, não só a partir de boas praticas portanto a deixar de se estar a reinventar a roda em permanência (...) vinte e cinco a trinta é uma gota de água na formação da guarda que tem milhares de Homens a ser formados, portanto a formação comum europeia não se pretende formar nem nunca se poderá substituir à formação local dos próprios países. (...)”</p>	A.1.3. A.1.5.
E4	<p>“(…) registo que é fundamental das pessoas se conhecerem numa lógica de rede, isto é o basicamente, o racional no qual assenta a implementação da politica europeia de segurança(...)</p>	A.1.1. A.1.2. A.1.4.



	<p><i>“(...) procedimentos similares significa que, naturalmente, a cooperação sai facilitada e reforçada, e porquê, pela harmonização (...)”</i></p> <p><i>“A CEPOL foi o mecanismo encontrado para a harmonização de procedimentos em termos de segurança na União Europeia.”</i></p>	
E5	<i>“A formação é um vetor primordial na educação, formação e atuação das FSS em todas as suas vertentes.”</i>	A.1.5.
E6	<p><i>“(...) a nível nacional ou internacional. Neste aspeto, desde 2005, as FSS portuguesas têm também tido um papel ativo na formação dos quadros superiores através da Academia Europeia de Polícia. (...) que têm como reflexo a participação de cerca de 300 elementos de outras polícias da UE.”</i></p> <p><i>“(...) a face mais visível das FSS portuguesas se prende com a participação em diversas Missões Internacionais. Nestas, o reconhecimento da qualidade dos elementos portugueses, sobejamente referida (...)”</i></p> <p><i>“(...) a formação é a base para um exemplar desempenho das diversas missões de Polícia (...).l.”</i></p>	A.1.2. A.1.4. A.1.5.
E7	<p><i>“(...) falar a uma só voz no contexto internacional procurando sempre uma convergência das ações dos Estados-Membros e uma definição de posições e adoção de ações comuns (...) essencial o desenvolvimento de estratégias, posições e ações comuns dos diversos membros da União Europeia”</i></p> <p><i>“(...) promover-se e reforçar-se a cooperação transfronteiriça na luta contra a criminalidade e desta forma contribuir-se para a manutenção da ordem e da segurança pública na Europa, e assim serem alcançados os objetivos propostos.”</i></p> <p><i>“(...) formação comum ministrada aos elementos das Forças e Serviços de Segurança dos seus Estados Membro um vetor vital (...)”</i></p>	A.1.2. A.1.4. A.1.5.
E8	<i>“A formação desempenha o papel chave na consolidação de qualquer política, fornecendo o tão necessário enquadramento cultural comum das Forças e Serviços de Segurança. No caso da PCSD, por maioria de razão, a construção de uma política baseada em valores culturais comuns é a chave para o sucesso da implementação de uma “verdadeira” política comum, sem segundas intenções.”</i>	A.1.5.

Entrevistado	Excerto da resposta à Questão n.º 2	Segmento
--------------	-------------------------------------	----------

Questão n.º 2 - **Considera que organizações europeias, como é o caso da CEPOL, têm tido um papel decisivo para a cooperação das forças e serviços de segurança na UE?**



E1	<p><i>“(…) contribui efetivamente para o aumento dos índices de cooperação judicial e judiciária em matéria penal (…)”</i></p> <p><i>“(…) agora a quantificação desse processo é difícil, é de difícil acesso e é difícil mensurar se efetivamente existe um contributo visível.”</i></p>	B.2.1. B.2.3.
E2	<p><i>“Sim por aquilo que já disse anteriormente”</i></p> <p><i>“(…) ações de formação permitem que pessoas de diferentes Estados-Membros se conheçam entre si, troquem opiniões, experiências e contactos, o que facilita, e muito, no futuro, e eu tenho casos concretos disso, a realização de investigações criminais, (…)” – da questão n.º 1</i></p> <p><i>“(…) realização de investigação de pesquisa na perspetiva de investigação científica na área policial (…)” – da questão n.º 1</i></p>	B.2.1. B.2.2. B.2.4.
E3	<p><i>“Sim, aliás na minha opinião a cooperação internacional tem muito a ver com confiança, e a confiança entre países e a confiança entre forças vem muito do trabalho em comum (…)”</i></p> <p><i>“(…) ao sentar na mesma sala de aula vinte e oito oficiais oriundo de vinte e oito países que têm missões e responsabilidades semelhantes dentro de cada país vai potenciar a capacidade de diálogo e facilitar a capacidade de diálogo e face a isso não tanto pela formação dada mas mais pelos contatos estabelecidos a formação potencia sem duvida nenhuma a cooperação entre os países”</i></p>	B.2.1. B.2.2.
E4	<p><i>“(…) estes organismos desde EUROPOL, FRONTEX, CEPOL, e outros, têm sido fundamentais para essa cooperação (…)</i> estes organismos são uma excelente forma de potenciar a cooperação policial dentro da europa e isso tem-se vindo a constatar sistematicamente (…) excelente mecanismo porque se as pessoas tiverem procedimentos, análogos ou semelhantes, e se a doutrina for semelhante, obviamente nós fazemos conforme aprendemos, a partir daí seria muito mais fácil garantir essa harmonização de procedimentos”</p> <p><i>“(…) exemplo da CEPOL, em cada curso a norma é, cada curso destina-se a vinte e oito, a vinte e oito destinatários de cada país, um de cada país, só por aí se percebe qual é a lógica do facto de todos os países estarem representados e isto parecendo que não vai criando uma rede (…)”</i></p> <p><i>“(…) vários mecanismos para fazer todo este trabalho, não é só a formação, (…)</i> tem também a dimensão de investigação científica research & science na área policial”</p> <p><i>“(…) a dimensão das forças polícias ao nível da</i></p>	B.2.1. B.2.2. B.2.4. B.2.5.



	<i>europa é de tal ordem, em quantidade, que dificilmente a CEPOL consegue chegar. Não consegue chegar porque acaba por ser residual, basta só dizer isto, por ano média ações CEPOL são à volta de sessenta e cinco por ano, se pensarmos que a cada ação de formação vai um elemento de cada país, portanto nós estamos a falar de sessenta e cinco elementos de cada país por ano (...)</i>	
E5	<p><i>“A CEPOL, enquanto Agência Europeia para a Formação de Polícias da UE, tem um papel único na uniformização e divulgação de formação e procedimentos adequados e necessários para a atuação das FSS”</i></p> <p><i>“A realização de ações de formação, a par dos Common Curricula, promovem o conhecimento dos melhores conteúdos formativos mas também permitem conhecer melhor as outras FSS de outros Estados-Membros e estabelecer contactos entre elementos das várias FSS dos vários países”</i></p>	B.2.1. B.2.2.
E6	<p><i>“Considero que a formação conjunta é o primeiro passo, senão o mais importante para uma efetiva e eficaz cooperação entre FSS na UE”</i></p> <p><i>“Desde a formação per si, à rede de trabalho constituída pelos elementos que frequentam as ações de formação, que permite uma ligação estreita, direta, funcional e rápida entre diversos serviços policiais de países diferentes, até à criação de grupos de trabalho internacionais (...)”</i></p> <p><i>“(...) não há dúvida que nestes últimos 10 anos, muitas barreiras foram suprimidas, muitos contactos foram agilizados e muita documentação útil foi produzida (...)”</i></p>	B.2.1. B.2.2. B.2.4.
E7	<p><i>“O papel desempenhado pela Agência Europeia para a Formação Policial – CEPOL – é indubitavelmente relevante para a cooperação entre as Forças e Serviços de Segurança no seio da União Europeia.”</i></p> <p><i>“Importa ainda relevar o contributo que a CEPOL tem efetuado, em particular no âmbito das atividades de formação de carácter presencial, propiciando o contacto pessoal entre profissionais da mesma área, o que acaba por se gerar um intercâmbio muito frutífero de experiências e conhecimentos e até, uma rede relacional que se revela muito útil em termos de desenvolvimento de atividades profissionais e cooperação institucional”</i></p>	B.2.1. B.2.2.
E8	<p><i>“O Colégio Europeu de Polícia é uma agência europeia recente, com poucos recursos, para a dimensão policial europeia. Por conseguinte, o seu papel ainda não é decisivo (facilmente suprido pelas estruturas nacionais) mas, tem potencial para vir a ser uma das agências mais ativas e decisivas na cooperação policial europeia”</i></p>	B.2.3.



Entrevistado	Excerto da resposta à Questão n.º 3	Segmento
Questão n.º 3 - Tendo em consideração os objetivos das agências da UE vocacionadas para a formação das forças e serviços de segurança, considera que os mesmos têm sido atingidos?		
E1	<p><i>“A resposta também é afirmativa, e explico porquê, porque se numa fase inicial a visão e a missão deste tipo de organismos da União Europeia funciona para suprimir uma necessidade dos Estados-Membros, o fim em si está conseguido (...)”</i></p> <p><i>“(...) apenas têm um senão que é conseguir chegar a um universo alargado daqueles que fazem parte, que são elementos das forças e serviços de segurança, ou seja, conseguir chegar a todos eles é muito mais complicado”</i></p> <p><i>“O que acontece é que essa replicação interna muitas vezes fica só sob a forma de um relatório final da atividade onde participou, e provavelmente seria de ‘bom tom’ que algumas destas iniciativas tivessem replicação interna por forma a satisfazer o maior número de interessados”</i></p>	B.3.1. B.3.2. B.3.3.
E2	<p><i>“Sim”</i></p> <p><i>“(...) um handicap, sendo que esse handicap se consubstancia na replicação/difusão do conhecimento adquirido para o nível interno das instituições que enviam os seus elementos a receber esta formação na prática as pessoas recebem a formação e quando regressam são imediatamente reabsorvidas pelos seus habituais afazeres (...)”</i></p>	B.3.1. B.3.3.
E3	<p><i>“(...) há aqui vários patamares de objetivos, não são únicos, a CEPOL ou a União Europeia pode ter determinados objetivos, cada um dos vinte oito países têm os seus próprios objetivos, dentro de cada país existem várias forças de segurança e várias entidades que são beneficiárias dessas ações de formação que têm os objetivos também diferentes e nem sempre são alinhados e por isso garantidamente é muito difícil dizer que os objetivos estão ou não a ser atingidos por toda a gente, há objetivos mesmo contraditórios portanto é absolutamente impossível dizer que toda a gente está a atingir os seus objetivos”</i></p> <p><i>“Sem dúvida nenhuma que melhorar a cooperação policial a nível europeu é um objetivo que está a ser perseguido e é um caminho longo, difícil, cheio de obstáculos ainda não chegámos lá e não sei se alguma vez chegaremos mas são vários objetivos intermédios que se vão atingido (...)”</i></p>	B.3.4. B.3.5.
	<i>“(...) há aqui dois registos, a finalidade das</i>	



E4	<p><i>agências, o trabalho que têm vindo a desenvolver, o efetivo ao qual conseguem chegar e depois, também temos que ter a noção, do público-alvo que estamos a falar, se nós fomos somar todas as forças policiais europeias, rapidamente superamos um milhão de profissionais. Neste âmbito alargado; de facto não é fácil vencer estes desafios (...)</i></p> <p><i>“(...) ferramenta para fazer toda essa partilha e toda essa troca de experiências, e não é por acaso que para alargar o âmbito a CEPOL tenha investido fortissimamente na componente do e-Net, designadamente através dos webinars em que permite chegar a muitos mais destinatários do que a modalidade presencial que essa está confinada (...)</i></p>	B.3.4. B.3.6.
E5	<p><i>“(...) Tendo em consideração o número de FSS e o elevadíssimo número de elementos policiais em toda a UE, não parece muito viável o objetivo pretendido pelo futuro Regulamento da CEPOL, que pretende atingir todos os elementos das FSS e ainda magistrados, investigadores, etc (...)</i></p> <p><i>“Apenas a realização de tantas ações quantas as necessárias e desejáveis permitiria a maior frequência de formação por todas as FSS”</i></p>	B.3.2. B.3.6.
E6	<p><i>“Considero que têm sido atingidos de uma forma bastante eficaz. Aliás, o alargamento da formação para todos os elementos com funções coercivas das FSS dos países da UE, que irá ocorrer em julho próximo, vem, de certa forma, complementar aquele que era considerado o maior “gap” em termos de formação internacional”</i></p> <p><i>“(...) até agora, apenas os oficiais, ou equiparados, podiam usufruir da formação (...)</i></p> <p><i>“(...) em breve, todos os elementos policiais poderão complementar a sua formação inicial e ao longo da vida, com uma perspetiva internacional, (...) com a criação de formações online, vulgo ‘webinars’, será então complementado (...)</i></p>	B.3.1. B.3.2. B.3.6.
E7	<p><i>“Sim, têm sido atingidos, na medida em que tem sido notório o reforço da cooperação e da interoperabilidade policial através da aprendizagem comum (...)</i></p> <p><i>“Ainda assim, não se pode deixar de assinalar o facto de o impacto direto resultante da formação ser ainda considerado reduzido, devido ao número pouco significativo de militares da Guarda alvo destas iniciativas de formação que têm vindo a ser desenvolvidas”</i></p>	B.3.1. B.3.2.
	<p><i>“A inexistência de uma estratégia que permita operacionalizar a cooperação policial europeia nos seus diferentes níveis (...) fator para que os objetivos da</i></p>	



E8	<p><i>formação das polícias não possam ser atingidos pelas agências europeias (...)</i></p> <p><i>“Terá que existir uma dupla abordagem, top-down e bottom-up, para ultrapassar as divergências, dificuldades e descoordenação que temos vindo a assistir e, afirmar que PCSD não passa de uma miragem quando olhado pelo ‘polícia de giro’ (...)</i></p>	<p>B.3.4.</p> <p>B.3.6.</p>
-----------	--	---

Entrevistado	Excerto da resposta à Questão n.º 4	Segmento
--------------	-------------------------------------	----------

Questão n.º 4 - **De que forma as forças e serviços de segurança podem melhorar na prossecução desses objetivos?**

E1	<p><i>“avaliar cada uma das forças e fazer uma avaliação das necessidades das mesmas para conseguir perceber o que é que são objetivos conjuntos (...) da formação (...)”</i></p> <p><i>“(...) mobilizar os seus elementos, interessados, para receber a formação replicada daquilo que está, replicada entre aspas, adaptado aquilo que é o contexto nacional. A replicação sempre feita nesse sentido. Materialização do efeito cascata. Não temos muitas ações neste sentido, a haver mais poderíamos efetivamente ter outras atividades da CEPOL (...)”</i></p> <p><i>“(...) Research & Science Conference que é um fórum de grande maioria dos investigadores das áreas da criminalidade ao nível europeu tem a oportunidade de espelhar os trabalhos que têm vindo a desenvolver e parece-me de todo útil que assim se mantenha esta parte de investigação e ciência em paralelo e servindo como contributo para a própria formação decorrente dos cursos, e isso é extremamente benéfico (...)”</i></p>	<p>B.4.1.</p> <p>B.4.2.</p> <p>B.4.3.</p>
E2	<p><i>“(...) existe residualmente uma percentagem da ajuda de custo diária para ser paga, e mesmo assim isso tem sido um handicap ou seja por causa de algo que acaba por impactar minimamente face ao retorno obtido, isto traduz-se como uma limitação que acaba por afastar muita gente daquilo que a CEPOL (...)”</i></p>	B.4.4.
E3	<p><i>“(...) os formadores não são formadores da CEPOL, a não ser em número muito reduzido, (...) se os países e se as forças pura e simplesmente não apoiarem o objetivo da organização europeia, a organização europeia obviamente cai pela base pela falta de organizadores, pela falta de formadores pela falta de formandos (...)”</i></p>	B.4.5.
	<p><i>“(...) quem vai frequentar cursos, na guarda já temos a obrigatoriedade de fazer um relatório, mandatário, mas terá de ser bastante mais do que isso ou seja terá que partilhar com outros interessados de outras</i></p>	



E4	<p><i>forças e serviços de segurança, partilhar uma manhã uma tarde num seminário um workshop, digamos assim tentar partilhar o máximo daquilo que foram os conteúdos, as novidades, os documentos, enfim, tudo aquilo que se trouxe (...)</i></p> <p><i>“(...) centrando-nos nos conteúdos quer da parte dos cursos quer da parte da investigação que é no fundo, ter um mecanismo interno que dizer assim, sim senhor, esta ação de formação x os objetivos foram estes os conteúdos foram estes e tudo mais, pergunta seguinte, quais são os currículos que eu tenho onde estes conteúdos impactam que é para depois dizer assim, sim senhor estamos lá a fazer a atualização dos nossos currículos com aquilo que há de novidade portanto o desafio é fazer isto, e fazer isto de forma sistemática e contínua, porque só assim é que conseguimos aproveitar, ou seja no fundo dizer assim quem vai fazer um curso CEPOL, basicamente é alguém que vai captar algo para chegar cá e disseminar e não pode ser alguém que vai lá fez o curso e acabou (...)”</i></p> <p><i>“(...) grau empenhamento, ou do nível de participação, que se queira ter, ou seja, a CEPOL é uma janela de oportunidades e cada país tira dela proveito para que for mais proactivo ou menos proactivo, for mais interessado ou menos interessado portanto, eu diria que aa CEPOL é a janela de oportunidades o proveito de cada um é mais uma questão de pró atividade das forças e serviços de segurança do que de outra coisa qualquer, não é a CEPOL que veda é o contrario (...) outras possibilidades e capacidades que estão disponíveis e acedíveis a todos designadamente por parte da e-Net o webinar, as videoconferências, as seções de e-learning e tudo mais estão disponíveis, mesmo as bibliotecas, mesmo os trabalhos de investigação, está tudo disponível, mas isso tudo depende do uso, quer individual quer coletivo, do enfoque que se coloque nesse uso (...)”</i></p>	B.4.2. B.4.3. B.4.6.
E5	<p><i>“(...) o efeito cascata, previsto no atual Regulamento, permitiria, ainda assim, alguma divulgação interna, a cargo de cada FSS (...)”</i></p> <p><i>“A adoção dos Common Curricula na formação interna ou, pelo menos, a sua divulgação pelos formadores e outros interessados”</i></p>	B.4.2. B.4.7.
E6	<p><i>“(...) conjugação de esforços estre as FSS nacionais. Por vezes, parece mais simples criar laços e organizar ações de formação conjuntas com parceiros estrangeiros, do que entre as FSS em Portugal. As potencialidades de cada uma das FSS, em termos de formação, é já conhecida e reconhecida em toda a Europa”</i></p>	B.4.8.



E7	<i>“É também de todo desejável que a formação recebida seja considerada no âmbito das ações de formação interna, nomeadamente nos planos curriculares dos inúmeros cursos que são realizados ao longo do ano”</i>	B.4.7.
E8	<i>“As polícias têm que compreender qual o seu papel, missão e atribuições nos diferentes contextos, local, cidadão, distrital, regional, nacional e europeu. As polícias devem definir claramente: qual o nível de segurança será desejável e necessário para os seus concidadãos? Qual a sua contribuição para garantir esse nível de segurança? Qual o perfil dos seus profissionais? Quais as competências e capacidades que cada polícia deverá ter para contribuir para alcançar o nível de segurança? Como se medem essas competências e capacidades? Como se educa e treina um polícia?”</i>	B.4.1.

Entrevistado	Excerto da resposta à Questão n.º 5	Segmento
---------------------	--	-----------------

Questão n.º 5 - **No contexto da CEPOL e do espaço português, de que forma as instituições portuguesas, em particular a GNR, poderão potenciar a sua intervenção?**

E1	<p><i>“(…) o contexto CEPOL é que já assume alguma preponderância do protagonismo português nesse sentido. Dos cursos que a CEPOL tem nós realizamos mais de dez por cento, ligeiramente acima, doze, treze por cento mas tendo em conta que somos um estado médio dentro da UE, organizar mais de dez por cento da formação da CEPOL já é um reconhecimento bastante bom para aquilo que eu acho que é o contexto nacional”</i></p> <p><i>“A GNR tem certamente o seu papel na sua esfera e naquilo que é o seu Know how para partilha com os restantes Estados-Membros, obviamente também ela disfruta de posicionamento ao nível nacional e ao nível daquilo que se pode demonstrar no ambiente europeu, e da CEPOL, é uma partilha das relações interinstitucionais nacionais, é o reflexo, é projetar-se nesse sentido”</i></p>	C.5.1. C.5.2.
	<p><i>“Em 2016, facto inédito na dimensão da Guarda Nacional Republicana, concorremos à organização de cinco cursos CEPOL, ganhamos os cinco vamos organizar quatro porque nos foi solicitado a cedência de um curso a outro Estado-Membro, ou seja, estamos no limite, com a atual estrutura estamos no limite da nossa capacidade”</i></p> <p><i>“(…) foi feito um louvável esforço neste ano de 2016 por parte da cúpula da guarda em divulgar o Exchange Programme em que o gabinete CEPOL participou de forma clara organizando briefings, divulgação do Exchange Programme tanto do ponto de</i></p>	



E2	<p><i>vista do conceito do programa, finalidades do programa, como até do ponto de vista instrumental (...)</i></p> <p><i>“(...) no receber, porque no receber há claramente mais espaço para, se for devidamente pesado os custos eficácia da participação, enquanto recetor no âmbito das atividades CEPOL, com certeza que é altamente vantajoso e não podem ser ‘trocos’ que podem impedir isto”</i></p> <p><i>“(...) algo que está a começar a nascer e que resulta, que é uma perspetiva, não é uma linha de força mas é uma perspetiva, pelo facto de já termos solicitações de formadores portugueses por parte de outros países para atividades CEPOL, ou seja, começa a haver por outros Estados-Membros, ou pela estrutura CEPOL de outros Estados-Membros, o reconhecimento da qualidade da formação que em Portugal se ministra (...) participar enquanto peritos e formadores na implementação dos cursos organizados por outros países (...)”</i></p> <p><i>“(...) conveniente que haja um oficial da guarda, se tal for possível, inserido na estrutura central da CEPOL ou seja CEPOL HQ, estamos a falar de uma agência europeia não é!? Com um orçamento significativo, e portanto alguém que seja um “ponta de lança” da Guarda ali inserido facilita, seria de toda a conveniência ao nível da Guarda e ao nível nacional.”</i></p>	C.5.3. C.5.4. C.5.5. C.5.6. C.5.7.
E3	<p><i>“(...) não tenho dúvida nenhuma que a GNR, até pode dizer que se destaca em relação à PSP e à PJ que fazem parte da rede em relação à organização eventos CEPOL (...) este ano a Guarda Nacional Republicana candidatou-se à organização de cinco eventos (...) e ganhou os cinco (...) solicitação da CEPOL cedemos à Áustria um dos eventos na condição de nós participarmos como formadores (...) o que diz bem da qualidade da nossa oferta”</i></p> <p><i>“(...) a Guarda Nacional Republicana tem participado no programa Exchange algo que continua não muito bem organizado, mas isso não se deve pôr, organizado pelo lado da CEPOL e não programa tentativa (...) acesso à página CEPOL acho que é uma coisa importante (...) e explorar aquilo até ao fim (...) não é só sobre o CEPOL, não é só sobre os cursos, não é só sobre o apoio aos cursos, os seus currículos comuns, são os Programas Exchange, são os webinars, portanto tem muita informação lá dentro, não é, que pode e deve ser explorada”</i></p> <p><i>“(...) Guarda Nacional Republicana tem participado e participou ativamente na revisão dos currículos comuns e portanto se pretender falar com o</i></p>	C.5.1. C.5.4. C.5.6. C.5.7.



	<p><i>Nascimento que está agora na UCC que esteve na parte do currículo comum de violência doméstica (...)</i></p> <p><i>“(...) não é a GNR em si seria uma questão de país, para estar em lugares de decisão hoje em dia, a CEPOL é uma agência europeia, como uma agência europeia a candidatura a lugares de chefia numa agência europeia percorre um processo de candidatura complexo (...) não estou a dizer e a pôr de lado essa possibilidade que Portugal poderia aproveitar face ao conhecimento que se calhar temos como oficiais muito bem preparados, com conhecimento profundo sobre a CEPOL, e com trabalho realizado no âmbito CEPOL (...)”</i></p>	
E4	<p><i>“Escola da Policia Judiciaria, com base no esquema do figurino de trabalho que tínhamos no antecedente nós fizemos uma atualização transversal no protocolo entre as três escolas no fundo fixa a nova governação interna da CEPOL que tem que estar alinhada, com as novas orientações da Agência Europeia de Formação Policial, que vai no sentido de uma maior profissionalização de um alargamento do âmbito e de este ponto nacional de contato ser exclusivo, (...)”</i></p> <p><i>“(...) a seriação é feita em parâmetros de qualidade sob o ponto de vista de conteúdos e pedagógica e também sob o ponto de vista de parâmetros de natureza administrativa custos, e portanto nesse aspeto o que é que acontece (...) faz sentido nós partilharmos a nossa experiencia e o nosso conhecimento nesse âmbito e por isso irmos ao encontro do desígnio da CEPOL (...)”</i></p> <p><i>“(...) onde é que eu quero chegar com isto, é evidente, é aqui que eu quero chegar, que isto levanta-nos desafios de outra natureza, quer dizer assim, as escolas além de dominarem o Know how específico, técnico científico de leccionamento têm que mandatariamente dominar todo o Know how digamos assim de suporte isso no campo da didática e da pedagogia porque se não conseguem perceber estes documentos”</i></p>	C.5.8. C.5.9. C.5.10
E5	<p><i>“A divulgação dos Cursos, dos Commom Curricula, dos Webinar, da Biblioteca eletrónica, entre outras atividades e produtos CEPOL, permitirá potenciar a missão da CEPOL”</i></p>	C.5.4.
	<p><i>“A GNR tem apostado, nos últimos anos e a nível da CEPOL, em áreas de formação específicas, que estão de acordo com as suas competências e com a sua orientação estratégica. O estabelecimento, num futuro próximo, de Centros de Excelência da CEPOL, será uma oportunidade para a GNR assegurar, durante períodos de três anos, a organização de cursos e/ou a liderança de</i></p>	



E6	<p><i>consórcios para a organização de ações de formação nessas mesmas áreas nas quais tem estado a apostar e muito bem (...)</i></p> <p><i>“(...) verificamos que os três parceiros da CEPOL (ISCPSI, EG e EPJ), entre os três, conseguem abranger uma vasta área de temáticas ministradas, muito devido às suas diferenças orgânicas. Esse não deve ser um fator de distanciamento, mas sim de aproximação e complementaridade entre as três instituições (...)”</i></p> <p><i>“Se considerarmos Portugal como uma ‘ponte’ entre a Europa e a Lusofonia, considerando ainda a importância que a GNR e a PSP têm em termos de formação policial no âmbito da CPLP, percebemos a importância destas duas instituições e o grande potencial que têm em termos dessa formação(...)”</i></p>	C.6.6. C.5.8. C.5.11.
E7	<p><i>“(...) a sua intervenção poderá, e deverá, ser potenciada pelo integral aproveitamento de todas as oportunidades de formação proporcionadas pela CEPOL, nas suas várias vertentes, e assumindo também um papel mais ativo na qualidade de organizador e formador, mantendo-se dessa forma na vanguarda do conhecimento (...)”</i></p> <p><i>“(...) essencial continuar a promover este tipo de cooperação, mantendo a GNR o seu papel no panorama internacional da formação, através da assimilação, comparação e contribuição de doutrinas e métodos de trabalho no seio das forças policiais da UE”</i></p>	C.5.4. C.5.8.
E8	<p><i>“(...) implementar processos de formação que estejam voltados para o futuro (...)”</i></p>	C.5.10